

ULKOMINISTERIÖ

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

1. Tausta

Venäjän helmikuussa 2022 käynnistämä laajamittainen hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on johtanut Euroopan turvallisuustilanteen muuttumiseen. Valtioneuvosto katsoi periaatepäätöksessään 29.9.2022, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan valmistelevan käsittelyn mukaisesti, että Venäjän federaation kansalaisten matkustaminen Suomeen ja Suomen kautta muihin Schengen-maihin voi vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita. Tämän vuoksi valtioneuvosto piti välttämättömänä rajoittaa Venäjän federaation kansalaisten maahantuloa Suomen ulkorajalla.

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

Schengenin rajasäännösten ((EU) 2016/399) 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 etenkin ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perusteiden määrätty maahantulokieltoon.

Viisumisäännösten ((EY) N:o 810/2009) 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, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille, erityisesti, jos hänet on jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perusteiden määrätty maahantulokieltoon.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta puolsivat tiistaina 27. kesäkuuta 2023, että valtioneuvosto uudistaisi 29.9.2022 annetun Venäjän federaation kansalaisten maahantulon ja viisumien myöntämisen merkittävää rajoittamista koskevan periaatepäätöksen Suomen kansainvälisten suhteiden vakavan vahingoittumisen perusteella. Tämä perustuu seuraaviin seikkoihin:

Venäjän federaation kansalaisten Suomen kautta muihin maihin ei-välttämättömässä tarkoituksessa tapahtuva matkustaminen vaarantaa Suomen kansainväliset suhteet etenkin maarajan Venäjän kanssa omaavien EU-maiden kanssa sekä Schengen-yhteistyön osalta. Viro, Latvia, Liettua ja Puola rajoittivat Venäjän federaation kansalaisten ei-välttämättömässä tarkoituksessa tapahtuvaa matkustamista jo ennen Suomen tekemää periaatepäätöstä, koska ne arvioivat tämän muodostavan vaaran niiden sisäiselle turvallisuudelle. Venäjän federaation kansalaisten Suomen kautta muualle Eurooppaan suuntautuvan ei-välttämättömän liikenteen jatkuminen voi muodostaa vaaran näiden

Schengen-maiden turvallisuudelle. Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan maahantulon rajoitukset ovat edelleen kesällä 2023 voimassa. On edelleen tärkeää pyrkiä yhtenäiseen linjaan Venäjän Schengen- ja EU-rajanaapureiden kanssa samalla, kun Suomi tavoittelee EU- ja Schengen-tason yhteisiä linjauksia.

Suomella on Schengen-alueen pisin maaraja Venäjän kanssa. Suomeen kohdistuu erityinen luottamus ja odotus siitä, että EU:n, Schengen-alueen ja Naton ulkoraja pitää ja että sen kautta tapahtuvaa pääsyä Schengen-alueelle valvotaan tarkasti. Tämä luottamus voi vaarantua, mikäli Venäjän kansalaisten ei-välttämätön liikenne jatkuu. Venäjän kansalaisten ei-välttämättömässä tarkoituksessa tapahtuvan matkustamisen rajoittaminen liittyy myös Suomen suhteisiin Ukrainaan, joka on pyytänyt Suomea rajoittamaan venäläisten ei-välttämätöntä liikennettä. Suomen kautta muihin Euroopan maihin suuntautuvan liikenteen jatkuminen tekee mahdolliseksi myös EU:n asettamien Venäjän liikenteen rajoitusten kiertämisen (Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014).

Maarajan Venäjän kanssa omaavat EU-maat ovat luoneet maahantulorajoitustensa kautta uutta valtiokäytäntöä ja tulkintaa Schengen-käytänteistä. Suomen teot ja asema Venäjän rajalla sijaitsevana EU- ja Schengen-maana ovat osa tätä kokonaisuutta. Rajavartiolaitoksessa valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti tehdyistä maastapoistamis- ja viisuminkumoamispäätöksistä on valitettu useampaan hallinto-oikeuteen. Tähän mennessä valtaosa valituksista on ratkaistu Itä-Suomen hallinto-oikeudessa, joka on pääasiallisesti hylännyt valitukset ja pysyttänyt periaatepäätöksen suuntaviivojen mukaan tehdyt päätökset.

Suomen kansainvälisten suhteiden vaarantuminen ei ole arvioitavissa rajatarkastuksessa tai viisumihakemuksen käsittelyssä yksinomaan kulloisenkin viranomaisen toimin erikseen jokaisen yksittäisen matkustajan kohdalla. Kyse on ei-välttämättömässä tarkoituksessa tapahtuvasta Suomeen matkustamisesta ja kauttakulusta kokonaisuutena sekä sen vaikutuksesta Suomen kansainvälisiin suhteisiin. Tämän vuoksi valtioneuvosto on päättänyt uudistaa 29.9. viranomaisten toiminnan tueksi ohjaavan periaatepäätöksen, jossa todetaan, että tämä kansainvälisten suhteiden vaarantuminen on edelleen käsillä.

Suomi korosti jo syksyllä 2022 EU-tason toimien tärkeyttä asian ratkaisemiseksi. Suomi lähetti 20. syyskuuta Euroopan komissiolle kirjeen, jossa Suomi ehdotti, että komissio antaisi suosituksen, jonka mukaan ne jäsenvaltiot, jotka estävät maahanpääsyn Venäjän federaation kansalaisilta itse myöntämällään viisumilla, tekisivät sen Schengen-järjestelmässä määrätyn perustein, joko kumoamalla tai mitätöimällä henkilön viisumin, tai asettamalla henkilön maahantulokieltoon. Tämä olisi antanut mahdollisuuden evätä saman henkilön maahantulo toiseen jäsenvaltioon ilman erillistä, tapauskohtaista uusharkintaa. Lisäksi Suomi esitti EU:n epävirallisessa ulkoministerikokouksessa 19. syyskuuta 2022, että EU:n yhtenäisyyden vahvistamiseksi turistiviisumien kieltä olisi tullut ottaa osaksi EU:n pakotepakettia, jonka valmistelu oli tuolloin käynnistymässä. EU-tason toimiin ei kuitenkaan toistaiseksi ole ryhdytty.

Periaatepäätökset sitovat sitä valtioneuvostoa, joka on ne hyväksynyt. Valtioneuvosto päättää, mitkä aikaisemmilla hallituskausilla hyväksytyistä periaatepäätöksistä ovat voimassa kuluvalle hallituskaudella. Oikeusvarmuuden ja oikeustilan jatkuvuuden takaamiseksi valtioneuvosto vahvistaa tämän periaatepäätöksen voimassaolon erikseen viipymättä työnsä aloitettuaan.

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 uudistaa tällä periaatepäätöksellä edellytykset sille, että siinä kuvatulla tavoin ja tarkemman ohjeistuksen myötä Venäjän federaation kansalaisten ei-välttämättömän matkustamisen rajoittamista Suomeen kuin kauttakulkuliikenteenäkin Suomen kautta muualle Schengen-alueelle jatketaan. Valtioneuvoston tavoitteena on edelleen tällä poistaa venäläisten matkailijoiden ei-välttämättömästä maahantulosta ja kauttakulusta aiheutuvaa vaaraa Suomen kansainvälisille suhteille.

Periaatepäätöksen sanamuotoa on tarkennettu alkuperäiseen sanamuotoon verrattuna, ja yhdenmukaistettu vastaamaan Komission 30.9.2022 antamia päivitettyjä suuntaviivoja viisumien myöntämisestä venäläisille hakijoille (C(2022) 7111 lopullinen). Samalla viranomaisten soveltamiskäytännössä havaitsemia väärinkäytöksiä on pyritty estämään poikkeusryhmien määritelmiä tarkentamalla.

Valtioneuvosto katsoo, että Venäjän federaation kansalaisten ei-välttämätön matkustaminen Suomeen ja Suomen kautta muualle Schengen-alueelle vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita. Tämän vuoksi valtioneuvosto pitää välttämättömänä edelleen rajoittaa Venäjän federaation kansalaisten maahantuloa Suomen ulkorajalla. Rajoitukset perustuvat Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantulo edellyttää, että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion kansainvälisiä suhteita. Schengenin rajasäännöstö antaa jäsenmaille liikkumavaraa kansallisia päätöksiä ja linjauksia varten, joissa mm. kansainvälisiin suhteisiin ja turvallisuuteen liittyviä tekijöitä on otettava huomioon.

Valtioneuvoston on sen vuoksi tarpeen uudistaa 29.9.2022 annetut 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 ei-välttämättömässä tarkoituksessa Suomeen, että kauttakulkua muihin Schengen-maihin Suomen kautta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viisumihakemusten vastaanottoa rajoitetaan yhä 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 uudistaa Marinin hallituksen antaman Venäjän federaation kansalaisten ei-välttämättömän matkustamisen rajoittamista koskevan periaatepäätöksen.

Koska Venäjän federaation kansalaisten matkustamista ei-välttämättömässä tarkoituksessa rajoitetaan ulkorajalla, on ulkoasiainhallinnon toimivaltaisena viisumiviranomaisena perusteltua ottaa tämä huomioon viisumisäännösten 32 artiklan mukaisessa viisumin epäämisharkinnassa ja viisumisäännösten 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 viisumisäännösten 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 ei-välttämättömässä tarkoituksessa 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 rajasäännösten 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 rajasäännösten perusteella rajaviranomaisen tehtäväksi rajatarkastuksen yhteydessä kunkin maahantulijan kohdalla erikseen. Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti maahanpääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt. Päätöksen tekee kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rajatarkastusviranomainen. Päätöstä tehtäessä on otettava huomioon ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta sekä noudatettava Schengenin rajasäännösten 4 artiklaa.

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

1. Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten perheenjäsenet (puolisot, vanhemmat, isovanhemmat, lapset, lapsenlapset ja huollettavana olevat henkilöt sekä vakiintuneen parisuhteen perusteella viisumia hakevat ja maahan tulevat) Suomeen suuntautuvan matkustamisen yhteydessä;
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, alle 90 vrk kestävästä, viisumilla tapahtuvaa työntekoa varten;
4. kuljetus- ja logistiikka-alan henkilöstö matkustaessaan Suomeen työtehtävissään;
5. liikematkustajat, joilla on välttämätön henkilökohtaista läsnäoloa vaativa syy matkustaa Suomeen liiketoiminnan vuoksi;
6. opiskelijat, jotka tulevat Suomeen lyhytaikaista (alle 90 vrk) tutkintoon johtavaa tai tutkinnon osana olevaa opiskelua varten, mukaan lukien pääsy- tai soveltuvuuskokeeseen osallistuminen;
7. henkilöt, joiden maahantulon perusteena on vakiintunut hoitosuhde Suomessa sijaitsevassa hoitolaitoksessa;
8. kiinteistön- tai asunto-osakkeen omistajat, jotka ovat omistaneet asunnon tai kiinteistön Suomessa jo ennen 30.9.2022 siltä osin, kuin matkan tarkoituksena on välttämätön ja kiireellinen asunnon tai kiinteistön huolto- tai hoitotyö, joka edellyttää omistajan henkilökohtaista läsnäoloa;

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 kauttakulkumatalla virallisten tehtäviensä hoitamiseksi, ja heidän perheenjäsenensä;

10. muut erityisestä syystä matkustavat henkilöt yksilöllisen harkinnan perusteella.

Rajavartiolaitos ohjeistaa edellä mainituista erityisryhmien maahantulon sallimisesta tässä periaatepäätöksessä vahvistettujen suuntaviivojen mukaisesti.

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

Tämän periaatepäätöksen suuntaviivoja sovelletaan 10. heinäkuuta 2023 lähtien. Suuntaviivat ovat toistaiseksi voimassa. Valtioneuvosto seuraa tarkasti periaatepäätöksen vaikutuksia ja tilanteen kehittymistä sekä päivittää tarvittaessa periaatepäätöksen suuntaviivoja.