

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Venäjän miehityillä alueilla myönnettyjen matkustusasiakirjojen tunnustamattomuudesta

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Venäjä aloitti 24.2.2022 kansainvälisen oikeuden vastaisen hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. EU on jyrkästi tuominnut hyökkäyksen ja asettanut pakotteita Venäjää vastaan, ja keskeyttänyt jo keväällä osittain EU:n ja Venäjän välisen viisumihelpotussopimuksen soveltamisen (kts. E 20/2022 vp). Venäjän miehittämällä alueilla myönnettyjen matkustusasiakirjojen tunnustamista on käsitelty neuvoston viisumityöryhmässä 13.7.2022.

EU:n ulkoministerit saavuttivat epävirallisessa kokouksessaan (30.-31.8.2022) poliittisen yhteisymmärryksen EU:n tason toimista Venäjän viisumien ja matkustusasiakirjoihin liittyen, minkä pohjalta komissio on mm. antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi koskien Venäjän miehityillä alueilla myönnettyjen matkustusasiakirjojen tunnustamattomuutta (COM(2022) 662 final). Ehdotus on tarkoitus käsitellä kiireisesti neuvostossa.

Asian nopean etenemisen vuoksi Suomen kannan määrittäminen tehdään ensi vaiheessa E-asiana. U-kirjelmä laaditaan myöhemmin.

EU:n ja Venäjän välinen viisumihelpotussopimuksen soveltamisen keskeytys on astunut voimaan 12.9.2022. Asiaan linkittyvä E-kirje (E 106/2022 vp) on toimitettu eduskuntaan 9.9.2022.

Suomen kanta

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan, joka on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi vastaa Venäjän toimiin osana Euroopan unionia.

Suomi on pitänyt perusteltuna, että EU reagoi vahvasti Venäjän hyökkäykseen. Suomi tukee EU:n toimintatapaa, jossa Venäjään kohdistuvia toimia lisätään johdonmukaisesti Venäjän aggression jatkuessa.

Suomi korostaa tarvetta EU:n yhteiselle linjalle Venäjää koskevissa viisumien myöntämisestä ja matkustusasiakirjojen tunnustamista tarkoitavissa käytännöissä. Suomi tukee komission esitystä, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei Venäjän miehityillä alueilla myöntämiä matkustusasiakirjoja tunnusteta jäsenmaissa viisumeiden myöntö- tai ulkorajan ylittämistarkoituksessa. Suomi pitää hyvänä, että luodaan yhteiset käytännöt kyseessä olevien matkustusasiakirjojen tunnustamattomuudesta.

Pääasiallinen sisältö

EU:n toimista koskien viisumipolitiikkaa Venäjän suhteen keskusteltiin EU:n ulkoministerien kesken 30.-31.8.2022 pidetyssä epävirallisessa kokouksessa. Ulkoministerit pääsivät kokouksessa poliittiseen yhteisymmärrykseen mm. siitä, että EU:n ja Venäjän välinen viisumihelpotussopimus jäädytetään sekä siitä, että jäsenmaat eivät tunnusta miehityillä alueilla myönnettyjä Venäjän matkustusasiakirjoja ja että voimassa olevien viisumien osalta selvitetään mahdollisia toimia. Lisäksi keskustelussa huomioitiin Venäjän naapurimaiden tilanne ja todettiin, että kansallisia toimia maahantulon rajoittamiseksi voidaan tehdä Schengen-sääntöjä noudattaen.

Poliittisen yhteisymmärryksen pohjalta komissio on valmistellut erinäisiä viisumipolitiikkaan liittyviä toimia ja tähän liittyen antanut 06.09.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi koskien Venäjän miehityillä alueilla myönnettyjen matkustusasiakirjojen tunnustamattomuutta (COM (2022) 662 final).

Komission antaman päätösehdotuksen mukaan kaikkia niitä venäläisiä matkustusasiakirjoja, jotka on myönnetty miehityillä alueilla tai henkilöille, jotka asuvat miehityillä alueilla, ei tulisi tunnustaa päteväksi matkustusasiakirjaksi viisuminmyöntöä tai ulkorajan ylittämistä varten. Komissio laatii luettelon niistä venäläisistä matkustusasiakirjoista, joita ei tulisi tunnustaa Schengen-alueelle matkustamiseksi.

Jäsenmailla säilyy oikeus alueellisesti rajatun viisumin myöntöön asiakirjaan, jota ei tunnusteta. Jäsenmaita kannustetaan hyödyntämään tätä oikeutta etenkin varmistaakseen, että lasten oikeuksia ja palautuskiellon periaatetta noudatetaan.

Päätös asettaisi jäsenmaille velvollisuuden olla tunnustamatta niitä venäläisiä matkustusasiakirjoja, jotka Venäjän viranomaiset ovat myöntäneet miehityillä alueilla asuville henkilöille ja joita komission laatiman luettelon mukaan ei tulisi tunnustaa Schengen-alueelle matkustamiseksi. Luettelo tullaan liittämään Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 1105/2011/EU yhteydessä annettuihin taulukoihin tunnustetuista matkustusasiakirjoista ja tunnustamattomista matkustusasiakirjoista.

Komissio on aiemmin antanut jäsenvaltioille ei-sitovaa ohjeistusta Venäjän myöntämien matkustusasiakirjojen tunnustamiseen liittyen. Suomi on ottanut ohjeistuksen huomioon eikä näin ollen hyväksy Venäjän maahanmuuttoviraston passitoimistojen 18.3.2014 jälkeen Venäjän laittomasti haltuun ottaman Krimin tai Sevastopolin asukkaille myöntämiä passeja, ellei passinhaltija ole ollut Venäjän kansalainen ennen alueliitosta. Suomi ei myöskään hyväksy niitä passeja, jotka ovat myöntäneet Venäjän edustustot Abhasiassa ja Etelä-Ossetiassa. Nämä itsenäisiksi julistautuneet separatistialueet kuuluvat kansainvälisen oikeuden mukaan Georgiaan. Suomi ei myöskään hyväksy niitä passeja, jotka on myönnetty 24.4.2019 jälkeen Ukrainan Donetskin ja Luhanskin alueen asukkaille, jotka asuvat hallituksen hallinnoiman alueen ulkopuolella, mikäli passinhaltija ei ole ollut Venäjän kansalainen ennen mainittua päivämäärää.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 77 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdat. Ehdotukseen sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Ehdotuksen mukaan matkustusasiakirjojen tunnustaminen on tähän saakka kuulunut jäsenmaiden toimivaltaan, koska unioni ei aiemmin ole käyttänyt jaettua toimivaltaa SEUT artiklojen 77(2)(a) ja (b) mukaan liittyen matkustusasiakirjat tunnustamiseen osana yhteistä viisumipolitiikkaa sekä rajatarkastuksia. Neuvoston oikeuspalvelun näkemyksen mukaan kyseessä olevat artiklat ovat soveltuvia määrittelemään, mitä matkustusasiakirjoja hyväksytään ulkorajojen ylittämiseen.

Komissio katsoo, että ehdotuksen tavoitteita ei voi riittävällä tavalla toteuttaa jäsenmaiden kansallisin toimin, vaan tavoitteet toteutuvat paremmin unionitason ratkaisun kautta.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että unioni käyttäisi toimivaltaansa kyseisellä alueella ensimmäistä kertaa. Valtioneuvosto jakaa komission näkemyksen siitä, että esityksen tavoitteita ei voitaisi riittävällä tavalla toteuttaa kansallisin toimin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotukseen sovelletaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on käsitelty EU3 (ulkosuhde)-, EU6 (maahanmuutto)- ja EU7 (oikeus- ja sisäasiat) -jaostoissa 20.-21.9.2022.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa, koska asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole talousvaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

COM(2022) 662 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katja Luopajarvi, UM/KPA-20, +358 295 350 687, katja.luopajarvi@formin.fi

Anne Lamminmäki, VNEUS, +358 50 430 0703, anne.lamminmaki@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1098/2022

Liitteet -

Viite