

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Venäjän miehityillä alueilla myönnettyjen matkustusasiakirjojen tunnustamattomuudesta (COM(2022) 662 final).

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 6. päivänä syyskuuta 2022 tekemä ehdotus (COM(2022) 662 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi miehityillä ulkomaisilla alueilla myönnettyjen venäläisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämisestä.

Ehdotuksesta annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmässä koordinoitu E-selvitys (E 114/2022vp).

U-kirjelmä ei sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 9.3.2023

Ulkoministeri Pekka Haavisto

Ulkoasiainneuvos Jussi Tanner

**EHDOTUS (COM(2022) 662 FINAL) EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
PÄÄTÖKSEKSI MIEHITETYILLÄ ULKOMAISILLA ALUEILLA MYÖNNETTYJEN
VENÄLÄISTEN MATKUSTUSASIAKIRJOJEN TUNNUSTAMATTA JÄTTÄMISESTÄ.****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Venäjä aloitti 24.2.2022 kansainvälisen oikeuden vastaisen hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. EU on jyrkästi tuominut hyökkäyksen ja asettanut pakotteita Venäjää vastaan, ja keskeyttänyt jo keväällä 2022 osittain EU:n ja Venäjän välisen viisumihelpotussopimuksen soveltamisen (kts. E 20/2022 vp ja E 106/2022 vp).

EU:n ulkoministerit saavuttivat epävirallisessa kokouksessaan (30.-31.8.2022) poliittisen yhteisymmärryksen EU:n tason toimista Venäjän viisumeihin 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 käsiteltiin kiireisesti neuvostossa. Suomen kanta asiaan on muodostettu eduskuntakirjelmällä E 114/2022vp.

Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot eivät tunnusta venäläisiä matkustusasiakirjoja, jotka on myönnetty miehityillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille maantieteellisestä sijainnista riippumatta, asiakirjoiksi, joilla voi saada viisumin ja ylittää ulkorajan. Toimenpide muodostaa yhteisen lähestymistavan tällaisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämiseen.

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.

Komissio on antanut jäsenvaltioiden konsulaateille Ukrainassa ja Venäjän federaatiossa ohjeita, jotka koskevat Krimin asukkaiden viisumihakemusten käsittelyä sen jälkeen, kun Krim liitettiin laittomasti Venäjään vuonna 2014. Vuonna 2016 laadittiin lisäohjeita, jotka muodostavat yhteisen lähestymistavan tiettyjen sellaisten Venäjän tavallisten kansainvälisten passien tunnustamatta jättämiseen, jotka Venäjän Krimille ja Sevastopoliin asettamat hallintoviranomaiset ovat myöntäneet. Vuonna 2019 komission yksiköt ja Euroopan ulkosuhdehallinto laativat ohjeet siitä, miten käsitellä Ukrainan Donetskin ja Luhanskin alueiden sellaisten asukkaiden jättämiä viisumihakemuksia, joilla on Venäjän tavallinen kansainvälinen passi. Venäjän federaatio laajentaa parhaillaan käytäntöään myöntää Venäjän tavallisia kansainvälisiä passeja muillakin Ukrainan alueilla, jotka eivät ole hallituksen valvomia, erityisesti Hersonin ja Zaporizzjan alueilla. Venäjä otti toukokuussa 2022 käyttöön yksinkertaisen menettelyn, jolla se alkoi kansalaistaa

niin sanotun Donetskin kansantasavallan ja niin sanotun Luhanskin kansantasavallan sekä Ukrainan orpolapsia. Menettelyä sovelletaan myös vailla huoltajaa oleviin lapsiin ja miehitetyillä alueilla asuviin vajaavaltaisiin henkilöihin.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission antaman päätösehdotuksen mukaan kaikkia niitä venäläisiä matkustusasiakirjoja, jotka on myönnetty miehitetyillä alueilla tai henkilöille, jotka asuvat miehitetyillä alueilla, ei tulisi tunnustaa päteväksi matkustusasiakirjaksi viisuminmyöntöä tai ulkorajan ylittämistä varten. Komissio laatisi 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 miehitetyillä 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.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

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 viisumipoliittikkaa 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.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella ei ole talousvaikutuksia.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan ehdotuksella ei ole kielteisiä vaikutuksia perusoikeuksien suojaamiseen Euroopan unionissa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksella ei rajoiteta Suomen perustuslaissa (731/1999) säädettyjä oikeuksia.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvoston viisumityöryhmä keskusteli 13. heinäkuuta 2022 miehitetyillä ulkomaisilla alueilla myönnettyjen venäläisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämisestä.

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 miehitetyillä alueilla myönnettyjä Venäjän matkustusasiakirjoja ja että voimassa olevien viisumien osalta selvitetään mahdollisia toimia.

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 miehitetyillä alueilla myönnettyjen matkustusasiakirjojen tunnustamattomuutta (COM (2022) 662 final).

Euroopan parlamentti äänesti päätöksen hyväksymisestä 24.11.2022 ja päätös hyväksyttiin äänin 531-7.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi ehdotuksen 5.12.2022.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

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

U-kirjelmä on käsitelty EU3 (ulkosuhde)-, EU6 (maahanmuutto)- ja EU7 (oikeus- ja sisäasiat) -jaostoissa xx.2.2023.

9 Valtioneuvoston 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 tarkoittavissa 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.