

## Usein kysytyt kysymykset 29. syyskuuta 2022

Ulkoministeriö, sisäministeriö, Rajavartiolaitos

### Valtioneuvoston periaatepäätös 29. syyskuuta 2022 Venäjän kansalaisten maahantulon rajoittamisesta

#### 1. TAUSTA

- Venäjän 21. syyskuuta 2022 julistama liikekannallepano lisää Suomeen ja Suomen kautta tapahtuvaa matkailua Venäjältä. Epävarmuus liikekannallepanon seurauksista on merkittävä eikä sen vaikutuksia Suomen tilanteeseen voi jättää huomiotta.
- Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (TP-UTVA) puolsivat 23. syyskuuta 2022, että valtioneuvosto antaisi Venäjän kansalaisten maahantulon ja viisumien myöntämisen merkittävää rajoittamista koskevan periaatepäätöksen Suomen kansainvälisen aseman vakavan vahingoittumisen perusteella.

#### Miksi Venäjän kansalaisille myönnettäviä viisumeja ja heidän maahantuloaan Suomeen rajoitetaan?

- Valtioneuvosto katsoo, että Venäjän kansalaisten matkailu Suomeen vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita. Tämän vuoksi Venäjän kansalaisten maahantuloa rajoitetaan Suomen ulkorajalla. Samalla periaatteella turismitarkoitukseen jätettävien viisumihakemusten vastaanotto Venäjällä lopetetaan kokonaan.
- Rajoitukset perustuvat Schengenin rajasäännöstöön, 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.
- Riskinä on, että Suomen kautta matkustavat Venäjän federaation kansalaiset vaikuttavat kielteisesti Suomen kansainvälisiin suhteisiin, etenkin niiden EU-maiden kanssa, joilla on maaraja Venäjän kanssa, sekä Schengen-yhteistyöhön.

#### 2. OIKEUSPERUSTA: KANSAINVÄLISTEN SUHTEIDEN VAARANTUMINEN

##### Mitä tarkoittaa, että matkailu vaarantaa Suomen kansainväliset suhteet? Miten?

- Valtioneuvosto on todennut, että Venäjän kansalaisten matkailu turismitarkoituksessa Suomeen vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita. Tätä puolsi jo aiemmin TP-UTVA. Suomen ulkopoliittinen johto on tehnyt poliittisen kokonaisarvion, jossa on otettu huomioon monia painavia syitä kuten puolustussotaa käyvän Ukrainan johdon kanssa käydyt keskustelut, EU:n asettamien lentoliikenteen rajoitusten kiertomahdollisuus ja suhteet Baltian maihin ja Puolaan. Kyse on nimenomaan poliittisesta kokonaisarviosta, jollainen voidaan tehdä vain valtion johdossa, eivätkä arvion kaikki yksityiskohdat välttämättä ole avattavissa.

##### Mihin lakiin nämä uudet rajoitukset perustuvat? Eikö se ollut ennen voimassa?

- ”Kansainvälisten suhteiden vaarantuminen” on säädetty maahantulon edellytykseksi Schengenin rajasäännöstyössä (6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa): kolmannen maan kansalaisen maahantulo edellyttää, että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai minkään jäsenvaltion kansainvälisiä suhteita.

Schengenin rajasäännöstö on toki ollut voimassa, mutta se on kirjoitettu yksikkömuodossa: yksittäisen henkilön maahantulon edellytykseksi. ”Kansainvälisten suhteiden vaarantumista” ei ole tiettävästi aikaisemmin sovellettu kollektiivisesti kokonaiseen ihmisryhmään. Nyt valtioneuvosto on todennut, että turistien saapuminen voi ylipäättään vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita. Tästä syytä se koskee myös jokaista yksittäistä turistia. Sen perusteella viranomaiset voivat evätä yksittäisen henkilön viisumihakemuksen tai estää hänen maahantulonsa.

### **Tähän asti on väitetty, että turvallisuusarvio ei mahdollista maahantulon rajoittamista. Mikä on muuttunut?**

- Suomen kansallista turvallisuutta koskeva turvallisuusarvio ei ainakaan vielä ole muuttunut. Tässä on huomattava, että turvallisuusarvion tekevät Suomessa viranomaiset, kun taas ulkopoliittisen arvion Suomen kansainvälisten suhteiden vaarantumisesta voi tehdä vain poliittinen johto. Voi olla, että myös turvallisuusarvio muuttuu, kun Venäjän tilanne muuttuu.

### **Miten poikkeuksellinen valmisteltavana oleva valtioneuvoston periaatepäätös on?**

- Meidän tietääksemme Schengenin säännöstössä olevaa ”kansainvälisten suhteiden vaarantumista” ei ole aikaisemmin käytetty perusteena kollektiivisesti, yhteen kansalaisuuteen (yhtä kansalaisuutta oleviin turisteihin) soveltaen. Yksittäisiin maahantuliijoihin toki on. Siinä mielessä tässä sovelletaan uutta valtiokäytäntöä. Oikeudellinen arvio on kuitenkin tehty, oikeuskansleri on asian lainmukaisuuden arvioinut, ja viranomaiset voivat tämän perusteella toimia.

### **Aiemmin perusteltiin, että viisumien lopettaminen yhdelle kansalaisuudelle olisi syrjintää, mutta eikö koko viisumijärjestelmä perustu kansalaisuuden perusteella tehtäville eroille?**

- Viisumijärjestelmä tosiaan perustuu kansalaisuuden perusteella tehtävään erotteluun: yhtäältä viisumivollisten, toisaalta siitä vapaiden kansalaisuuksien välillä. Mutta silloin kun viisumi vaaditaan, viisumihakemukset on käsiteltävä samojen, EU-asetuksella säädettyjen parametrien mukaisesti.
- Tämä ei ole aivan suoraviivaista, koska toisaalta on olemassa maakohtaisia eroja esimerkiksi asiakirjojen luotettavuuden arvioinnissa: joissakin laittoman maahanmuuton lähtömaissa asiakirjoihin ei voi juuri luottaa. Mutta itse periaate ei ole syrjivä.
- Syrjintä on kuitenkin sivuseikka: tässä ei ole kyse Venäjän kansalaisten oikeuksista. Syrjintää tärkeämpi perustelu kollektiivisia, yhtä kansalaisuutta koskevia käytäntöjä vastaan on ollut se, että koko Schengen-järjestelmä perustuu yksilökohtaiselle harkinnalle.

### **Miten Suomen ratkaisu poikkeaa Baltian maiden ja Puolan rajoituksista?**

- Baltian maissa maahantuloa rajoitetaan turvallisuusperusteella. Heidän arvionsa mukaan venäläiset turistit aiheuttavat uhan turvallisuudelle, millä perusteella he ovat toimineet oman rajaturvallisuuslakinsa nojalla. Meillä tällaista turvallisuusarviota eivät viranomaiset ole ainakaan vielä tehneet. Sen sijaan on tehty ulkopoliittinen arvio Suomen kansainvälisistä suhteista, millä perusteella Suomen viranomaiset voivat toimia.

## **Millainen on muiden EU-maiden kuin Baltian ja Puolan viisumipolitiikka?**

- Suurin osa Schengen-maista ei ole rajoittanut viisumien myöntämistä venäläisille. Osa maista kuitenkin on merkittävästikin supistanut toimintaansa Venäjällä myös viisuminmyönnössä, koska edustustojen toimintaedellytykset ovat heikentyneet.
- Suomi on Schengen-yhteistyössä tiukimpia jäsenvaltioita. EU-maiden keskimääräinen suhtautuminen on huomattavasti Suomea sallivampi, ainakin toistaiseksi. Useimmilla EU-mailla ei ole maarajaa Venäjän kanssa, joskin EU-alueelle pääsee lentäen viisumivapaiden maiden, kuten Turkin kautta. Norja ei ole soveltanut samakaltaisia rajoituksia Venäjän vastaisella rajallaan kuin Baltian maat ja Puola (tai pian Suomi).

## **Onko Baltian ja Puolan käyttämää oikeudellista logiikkaa testattu missään?**

- Ei tietäksemme. Viime kädessä EU-asetusten soveltamisen lainmukaisuus ratkaistaan Euroopan unionin tuomioistuimessa, jos joku asiasta sinne valittaa. Ratkaisu on joka tapauksessa vuosien päässä.

## **2. MILLÄ TAVOIN PERIAATEPÄÄTÖKSELLÄ RAJOITETAAN MAAHANTULOJA?**

### **Miten ja mistä päivästä lähtien venäläisten maahantuloa ja viisuminmyöntöä Suomeen rajoitetaan?**

- Rajoitukset tulevat voimaan pe 30.9. ja ovat voimassa toistaiseksi. Tästä lähtien viisumeita ei enää myönnetä venäläisille, jos matkan perusteena on turismi. Valtioneuvosto seuraa tarkkaan periaatepäätöksen vaikutuksia ja tilanteen kehittymistä.
- Viisumia hakevan tulee voida luottaa viranomaispäätöksen pysyvyyteen ja siihen, että viranomaistoiminta ei luo perusteettomia odotuksia maahanpääsulle, jos maahanpääsyn edellytyksiä ei tosiasiaassa ole. Tästä syystä viisumihakemusten vastaanottoa rajoitetaan voimakkaasti.

### **Miten Rajavartiolaitos toimeenpanee rajoituksia Suomen ulkorajoilla?**

- Rajaviranomaiset aloittavat valtioneuvoston periaatepäätöksen toimeenpanon soveltamisen 30.9. klo 00.
- Lähtökohtaisesti turismitarkoituksessa Suomeen tai Suomen kautta EU- tai Schengen-valtioihin saapuvien maahan pääsy evätään. Kussakin tapauksessa tehdään yksilöllinen kokonaisharkinta ja päätös.
- Päätöksen toimeenpano painottuu itärajalles, mutta koskee myös muualta Suomeen ulkorajaliikenteessä saapuvia venäläisiä.
- Rajoitusten toimeenpanon vaikutuksia rajanylitysliikenteeseen sekä rajaturvallisuuteen seurataan tehostetusti.

- Itärajan kansainväliset rajanylityspaikat pidetään avoinna nykyisten aukiolojen mukaisesti.

### **3. MITÄ POIKKEUKSIA RAJOITUKSILLE ON?**

#### **Mitä poikkeuksia periaatepäätöksen mukaisille rajoituksille on?**

- Turismi ja kauttakulku pyritään lopettamaan kokonaan. On kuitenkin muistettava, että maahantulo on massailmiö, jota on vaikea sataprosenttisesti kontrolloida.
- Periaatepäätöksen mukaan sellaista matkustamista, jolla on perusoikeuksien kannalta välttämätön peruste, ei tule estää.
- Poikkeuksia, jotka edelleen saavat viisumin ja pääsevät Suomeen, ovat ainakin perheenjäsenet ja henkilöt, joilla on vakiintunut hoitosuhde suomalaisessa sairaalassa. Näitä poikkeuksia on joka tapauksessa pakko katsoa sen valossa, miten tilanne muuttuu. Linja on kireä.
- Suomi ei myöskään ole estämässä sellaisten henkilöiden maahantuloa, joilla on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, muussa Schengen-maassa tai Schengenin ulkopuolisessa maassa. Myöskään Venäjän kansalaisten paluuta Suomen kautta Venäjälle ei olla estämässä.
- Periaatepäätöksen perusteella ei myöskään saa estää matkustusta, joka on humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi tarpeen. Kyseessä voi olla erilaisia yksilön henkilökohtaiseen tilanteeseen tai olosuhteisiin liittyviä seikkoja, joiden vuoksi henkilön matkustus Suomeen on tarpeen.

#### **Rajoitetaanko kiinteistön omistajien matkailua vai pääsevätkö he edelleen Suomeen?**

- Kiinteistön omistaminen ei tälläkään hetkellä enää helpota viisumin saamista. Käytännössä kiinteistöjen tai asunto-osakkeiden omistajat ovat samalla viivalla hotelliin tai vuokramökille saapuvien turistien kanssa.
- Kun turismitarkoituksessa haettavien viisumien myöntäminen loppuu, tämä koskee myös kiinteistöjen omistajia. Joitakin poikkeuksia voi olla syytä sallia, kuten kiinteistön välttämätön kunnossapito. Tärkeintä on, että kiinteistön omistaminen ei ole mikään vapaalippu viisumiin tai maahantuloon. Kiinteistöä tai asuntoa ei kannata hankkia Suomeen pääsemiseksi.

### **4. HUMANITAARINEN MAAHANTULO JA VAIKUTUKSET TURVAPAIKANHAKUUN**

#### **Mitä tapahtuu kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville ihmisille, jos matkustaminen turismiviisumilla loppuu? Miten kansainvälistä suojelua tarvitsevat voivat jatkossa päästä pois Venäjältä?**

- (Schengen-) viisumia ei ole tarkoitettu kansainvälistä suojelua tarvitsevan ihmisen maahantuloa varten. Jos viisumikäsittelyssä on perusteita epäillä, että hakija hakisi myöhemmin turvapaikkaa, hakemus hylätään. Käytännössä kuitenkin tiedetään, että Venäjältä pakenevien ihmisten pääasiallinen tapa lähteä on turistiviisumi. On siksi selvää, että myös mahdollisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten pääsy pois (hakeman turvapaikkaa tms.) vaikeutuu.

- Suomi etsii tähän ratkaisuja. Ulkoministeriö selvittää humanitaarisen viisumin käyttöönottoa. Periaatepäätöksessä todetaan myös mahdollisuus harkita Schengen-viisumisäännöstön 25 artiklan mukaisen alueellisesti rajoitetun viisumin käyttämistä.

### **Jos suojelua tarvitseva saa Suomelta viisumin, eikö hän suojelutarkoitukseen myönnetyn viisumin vuoksi paljastu Venäjän viranomaisille ja joudu vaaraan?**

- Suomella ei ole suojelutarkoitukseen tarkoitettua (humanitaarista) viisumia. Sellaisen valmistelu on käynnistetty, mutta kyseessä on mittava lakihanke, jossa on otettava huomioon myös turvallisuusvaikutukset ym.
- Jos Suomi myöntää Schengen-viisumin, viisumista itsestään eivät muun maan viranomaiset näe, mikä matkan tarkoitus on. Suomen rajalla on pääsy ulkoministeriön järjestelmiin, joten kotimaiset viranomaiset näkevät myös nämä tiedot.

### **Voidaanko näillä rajoituksilla rajoittaa turvapaikan hakemista Suomen ja Venäjän rajalla?**

- Ei. Esimerkiksi Venäjän kansalaiset voivat jatkossakin hakea turvapaikkaa Suomen ulkorajoilla.

### **Mitä tehdään, kun Venäjän viisumilla tai muulla luvalla olevan oleskeluoikeus Suomessa päättyy?**

- Oleskelulle Suomessa on oltava laillinen peruste, kuten oleskelulupa tai viisumi. Jos tällaista ei ole ja henkilö on Suomessa, hänen on haettava täällä joko oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua.
  - Oleskelusta tulee laillista jo silloin, kun hakemus on jätetty.
  - Viisumia ei voi hakea Suomessa. Viisumi on tarkoitettu tilapäiseen oleskeluun, ja sitä haetaan Suomen edustustosta Suomen ulkopuolella.
- Jos henkilö ei oleskele Suomessa laillisesti eikä hänelle myönnetä oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua, hänen on palattava kotimaahansa.
- Palautuksesta päättäessään viranomaiset ottavat aina huomioon palautuskiellon. Se tarkoittaa, että ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

## **5. MITÄ NYT TAPAHTUU: VAIKUTUKSET RAJALIIKENTEeseen JA VIISUMEIDEN MÄÄRÄÄN**

### **Miten nyt tehtävät päätökset näkyvät rajaliikenteessä?**

- Rajavartiolaitoksen karkea arvio on, että uudet rajoitukset vähentävät maahantulijoiden määrän noin puoleen nykytasosta. Se on noin 25 % normaalitasosta (2019). Tarkkoja lukuja on mahdoton antaa, koska emme ole ainoa toimija tai muuttuja: Venäjän tilanne elää voimakkaasti ja voi näkyä myös rajalla.

### **Miten nyt tehtävät päätökset näkyvät viisumien määrässä?**

- Turismitarkoituksessa myönnettävien viisumien määrä on jo rajoitettu 100:aan päivässä. Se on 10 % elokuun määrästä, noin 3 % normaalijasta (2019) ja alle 2 % sotaa edeltävän ajan huippuvuosista (2013).

### **Kuinka paljon on Suomen tai muiden Schengen-maiden myöntämiä, voimassaolevia viisumeita?**

- Suomen Venäjällä myöntämiä, vähintään kahden vuoden monikertaviisumeita on voimassa hieman yli 100 000. Viisumien määrä vähenee vähitellen, koska uusia myönnetään enää vähän. Kaikkien Schengen-maiden venäläisille myöntämien Schengen-viisumien kokonaismäärästä ei ole tarkkaa tietoa, mutta suuruusluokka on noin miljoona.

### **Kumoaako Suomi nyt kaikki Schengen-turistiviisumit rajalla?**

- Suomi voi kumota itse myöntämiään viisumeja rajalla silloin, kun maahanpääsyn edellytyksiä ei ole. Kumominen on valituskelpoinen päätös, johon voi hakea muutosta oikeusistuimessa.
- Toisen Schengen-maan viisumien osalta Suomi estää maahantulon, jos edellytykset sille eivät täyty. Suomi ei kuitenkaan kumoa tällaista viisumia, ellei ole tiedossa toisen Schengen-maan pyyntöä tehdä niin.