

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ 29.09.2022

МИД, МВД, Пограничная охрана Финляндии

Принципиальное решение Правительства Финляндии от 29.09.2022 об ограничениях въезда для граждан Российской Федерации

1. ПРЕДЫСТОРИЯ

- Мобилизация, объявленная в России 21 сентября 2022 года, привело к увеличению пассажиропотока из России в Финляндию и через Финляндию в другие страны. Уровень неясности относительно того, какими будут последствия мобилизации, высок, и ее влияние на ситуацию в Финляндии нельзя не учитывать.
- 23 сентября 2022 года Президент Финляндии и Правительственная комиссия министров по вопросам внешней политики и политики безопасности высказались за то, чтобы Правительство вынесло принципиальное решение о существенных ограничениях на въезд российских граждан и выдачу им виз во избежание нанесения серьезного ущерба положению Финляндии на международной арене.

Почему будут ограничиваться выдача виз гражданам России и их въезд в Финляндию?

- Правительство считает, что российский туризм в Финляндии создает угрозу международным отношениям Финляндии. Поэтому на внешних границах Финляндии будут введены ограничения въезда для российских граждан. По тому же принципу на территории России будет полностью прекращен прием визовых заявлений с целью туризма.
- Ограничения основаны на Шенгенском кодексе о границах, в соответствии с которым условием въезда для гражданина третьей страны является то, что он не рассматривается в качестве представляющего угрозу общественному порядку, внутренней безопасности, общественному здоровью или международным отношениям какого-либо из государств-членов.
- Существует риск того, что граждане Российской Федерации, следующие через Финляндию в другие страны, могут оказывать отрицательное влияние на международные отношения Финляндии, в особенности со странами-членами ЕС, имеющими сухопутную границу с Россией, а также на сотрудничество в рамках Шенгенского соглашения.

2. ПРАВОВАЯ ОСНОВА: УГРОЗА МЕЖДУНАРОДНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

Что означает утверждение о том, что туризм представляет угрозу международным отношениям Финляндии? В каком смысле?

- Правительство констатировало, что въезд российских граждан в Финляндию с целью туризма представляет угрозу международным отношениям Финляндии. Ранее за такую точку зрения высказались Президент и Правительственная комиссия министров по вопросам внешней политики и политики безопасности. Внешнеполитическое руководство Финляндии провело комплексную политическую оценку, при которой были учтены различные веские причины, в частности, обсуждения, проведенные с руководством Украины, ведущей оборонительную войну, возможность обхода ограничений, наложенных ЕС на авиасообщение, и отношения со странами Балтии и Польшей. Речь идет именно о комплексной политической оценке, которая

может проводиться только высшим руководством страны, и с этим может быть связана невозможность раскрытия всех составляющих оценки.

На каком законе основаны новые ограничения? Разве он раньше не действовал?

- «Угроза международным отношениям» указана в Шенгенском кодексе о границах в статье, регламентирующей условия въезда для граждан третьих стран (пункт «е» параграфа 1 статьи 6): условием въезда гражданина третьей страны является то, что он не рассматривается в качестве представляющего угрозу общественному порядку, внутренней безопасности, общественному здоровью или международным отношениям какого-либо из государств-членов.

Шенгенский кодекс о границах, разумеется, действовал и раньше, но его формулировки составлены в единственном числе, то есть применительно условий въезда отдельного человека. Насколько известно, условие, касающееся угрозы международным отношениям, ранее не применялось коллективно в отношении группы людей. Теперь Правительством Финляндии констатировано, что въезд туристов вообще может представлять угрозу международным отношениям Финляндии. По этой причине оно касается каждого отдельного туриста. На этом основании официальные органы могут отказать отдельному человеку в выдаче визы или въезде в Финляндию.

До сих пор утверждалось, что въезд в Финляндию не может ограничиваться на основании оценки безопасности. Что изменилось?

- Оценка, касающаяся национальной безопасности Финляндии, пока не претерпела изменений. При этом нужно учитывать, что в Финляндии оценку безопасности составляют официальные органы, но внешнеполитическую оценку того, существует ли угроза международным отношениям Финляндии, может сделать только политическое руководство. Не исключается и изменение оценки безопасности по мере изменения ситуации в России.

Насколько исключительным является находящееся в подготовке принципиальное решение Правительства?

- Насколько нам известно, не существует прецедента применения условия, связанного с угрозой международным отношениям, коллективно, то есть по признаку гражданства (в отношении туристов, являющихся гражданами одной страны). В отношении отдельных лиц, желающих въехать в страну, оно, конечно, применялось. В этом смысле речь идет о новой правоприменительной практике. При этом юридическая оценка этой практики проведена, ее законность оценена канцлером юстиции, и официальные органы могут действовать на этом основании.

Ранее приводились аргументы, согласно которым прекращение выдачи виз гражданам какого-либо отдельного государства является дискриминацией, но разве визовый режим в целом не основан на различиях, основанных на гражданстве?

- Визовый режим действительно основан на разном подходе по признаку гражданства: граждане одних государств обязаны иметь визы, между тем как граждане других государств освобождены от этого требования. Но тогда, когда требуется виза, визовые заявления должны рассматриваться с соблюдением единых параметров, установленных в регламенте ЕС.

- Это не совсем прямолинейно, так как с другой стороны существуют различия по странам, например, в части оценки достоверности документов: в некоторых странах, являющихся источниками нелегальной миграции, доверять документам практически невозможно. Но сам принцип не является дискриминационным.
- Вопрос о дискриминации, однако, является второстепенным: речь не идет о правах граждан России. Аргументация против коллективных практик, касающихся всех граждан какого-либо государства, строилась не столько на запрете дискриминации, сколько на том, что в основе самой Шенгенской системы лежит принцип индивидуального подхода.

Как принятое в Финляндии решение отличается от ограничений, введенных странами Балтии и Польшей?

- В странах Балтии въезд ограничивается из соображений безопасности. По их оценке российские туристы представляют угрозу безопасности, и исходя из этого они предприняли действия, основанные на национальных законах о пограничной безопасности. У нас подобной оценки со стороны официальных органов не поступало, по крайней мере пока. Вместо того была проведена внешнеполитическая оценка международных отношений Финляндии, и официальные органы Финляндии могут действовать на этом основании.

Какую визовую политику проводят остальные страны ЕС, помимо стран Балтии и Польши?

- Большинство стран-участников Шенгенского соглашения не ограничивает выдачу виз россиянам. Часть из них всё же существенно сократила свою деятельность в России, в том числе по оформлению виз, в связи с ухудшением условий работы дипломатических представительств.
- В рамках Шенгенского сотрудничества проводимая Финляндией линия является одной из самых жестких. В среднем страны-члены ЕС имеют намного более либеральный подход, по крайней мере на данный момент. У большинства стран-членов ЕС нет сухопутной границы с Россией — правда, на территорию ЕС можно прилететь через безвизовые страны, например через Турцию. Норвегия не вводила на своей границе с Россией ограничения, подобные тем, что применяются в странах Балтии и Польше (и скоро также и в Финляндии).

Проходила ли юридическая логика, которую применяют страны Балтии и Польша, проверку в каких-нибудь инстанциях?

- Насколько нам известно, не проходила. В конечном итоге вопросы о законности применения регламентов ЕС разрешаются в Суде Европейского союза, если туда поступит жалоба. В любом случае до вынесения судебного решения пройдут годы.

3. КАКИМ ОБРАЗОМ ПРИНЦИПИАЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ БУДЕТ ОГРАНИЧИВАТЬ ВЪЕЗД В ФИНЛЯндиЮ?

Каким образом и с какого дня будут введены ограничения на въезд в Финляндию и выдачу виз для россиян?

- Ограничения вступают в силу в пятницу 30 сентября и будут действовать в течение неопределенного срока. С указанного дня россиянам не будут выдаваться визы с целью туризма. Правительство будет тщательно следить за эффектом принципиального решения и за развитием ситуации.

- Лицо, ходатайствующее о получении визы, вправе рассчитывать на неизменность официальных решений и на то, что официальные органы своими действиями не способствуют возникновению необоснованных ожиданий относительно возможности въезда в случаях, в которых оснований для въезда фактически не существует. Поэтому прием визовых заявлений будет сильно ограничиваться.

Как решение об ограничениях будет выполняться Пограничной охраной на внешних границах Финляндии?

- Пограничные власти начнут применение принципиального решения Правительства 30 сентября в 00 часов.
- Как правило, во въезде будет отказано лицам, следующим в Финляндию или через Финляндию в другие государства-участники Шенгенского соглашения с целью туризма. В каждом случае будет проводиться комплексная оценка и приниматься решение в индивидуальном порядке.
- Выполнение решения будет осуществляться в первую очередь на восточной границе, но оно будет касаться и россиян, прибывающих в Финляндию через другие участки внешней границы.
- Будет проводиться усиленный мониторинг эффекта ограничений на передвижение через границу и на пограничную безопасность.
- Международные пропускные пункты на восточной границе будут оставаться открытыми и соблюдать существующий режим работы.

4. КАКИЕ ИСКЛЮЧЕНИЯ СУЩЕСТВУЮТ В ОГРАНИЧЕНИЯХ?

Какие исключения введены в ограничения, регламентированные принципиальным решением?

- Целью является полное прекращение туризма и транзитного движения. Однако следует учитывать, что въезд в страну — массовое явление, стопроцентное контролирование которого сложно.
- В соответствии с принципиальным решением не должно быть препятствий для таких поездок, которые с точки зрения осуществления основных прав человека являются необходимыми и обоснованными.
- Исключение делается для определенных категорий людей, которым и в дальнейшем будут выдаваться визы и разрешаться въезд в Финляндию. К ним относятся, по меньшей мере, члены семьи и лица, проходящие курс лечения в финской больнице. Однако эти исключения необходимо будет рассматривать в свете изменения ситуации. Здесь будет проводиться жесткая линия.
- Финляндия также не будет препятствовать въезду лиц, имеющих действующее разрешение на пребывание в Финляндии, в другом государстве-участнике Шенгенского соглашения или в стране, не входящей Шенгенскую зону. Финляндия также не намерена препятствовать возвращению российских граждан в Россию через Финляндию.
- Кроме того, на основании принципиального решения нельзя будет препятствовать поездкам, являющимся необходимыми по гуманитарным причинам, с точки зрения национального интереса или для выполнения международных обязательств. Обоснованием могут служить

различные факторы, связанные с личной ситуацией или обстоятельствами лица и создающие необходимость въезда в Финляндию.

- Финляндия не будет препятствовать транзиту через территорию Финляндии, если у пассажира имеется вид на жительство в стране, не входящей в Шенгенскую зону. Финляндия также не намерена препятствовать транзиту российских граждан обратно в Россию через территорию Финляндии.

Будут ли ограничиваться поездки владельцев недвижимости, или им разрешается въезд в Финляндию и в дальнейшем?

- В текущий момент владение недвижимостью больше не является фактором, упрощающим получение визы. На практике владельцы объекта недвижимости или квартиры в доме жилищного акционерного общества приравниваются к туристам, приезжающим в страну в целях отдыха в отеле или арендном коттедже.
- Прекращение выдачи виз в туристических целях будет касаться и владельцев недвижимости. Обоснованным может стать введение определенных исключений, например, разрешить въезд в целях выполнения необходимых работ, связанных с содержанием недвижимости. Суть заключается в том, что владение недвижимостью не является «открытым билетом», гарантирующим получение визы или возможность въезда. Таким образом, нет смысла приобрести объект недвижимости или квартиру с целью получения права въезда в Финляндию.

5. ВЪЕЗД В ГУМАНИТАРНЫХ ЦЕЛЯХ И ВЛИЯНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ПОИСК УБЕЖИЩА

Что будет с людьми, нуждающимися в международной защите, в случае прекращения поездок по туристическим визам? Как люди, нуждающиеся в международной защите, могут уехать из России в дальнейшем?

- Шенгенская виза не предназначена для въезда с целью поиска международной защиты. Если при рассмотрении заявления на получения визы возникнет обоснованное подозрение в том, что заявитель будет потом ходатайствовать об убежище, заявление будет отклонено. Однако практика показывает, что бегущие из России люди, как правило, уезжают из страны по туристическим визам. Поэтому очевидно, что и таким людям, которые потенциально нуждаются в защите, будет труднее выехать из страны (в том числе в целях поиска убежища).
- «Финляндия ищет решения для этого. Министерство иностранных дел выясняет возможности введения гуманитарных виз. В принципиальном решении также указывается на возможность выдачи виз с ограниченным территориальным действием в соответствии со статьей 25 Визового кодекса».

Если Финляндия выдаст визу нуждающемуся в защите человеку, то разве об этом не станет известно российским органам власти, и таким образом виза, выданная в целях его защиты, подвергнет его опасности?

- В Финляндии не существует категории виз, выдаваемых с целью защиты, то есть так называемых гуманитарных виз. Подготовка введения такой визы запущена, но речь идет о масштабном законопроекте, при разработке которого необходимо учитывать, в частности, факторы безопасности.

- При выдаче Финляндией шенгенской визы цель поездки не указана на самой визе таким образом, чтобы органы власти другой страны могли ее видеть. Между тем финские органы, работающие на границе, видят и такую информацию, так как они имеют доступ к информационным системам Министерства иностранных дел Финляндии.

Могут ли данные ограничения ограничивать возможности ходатайствовать об убежище на границе Финляндии и России?

- Не могут. Иностранные граждане, в том числе граждане России, могут и в дальнейшем ходатайствовать об убежище на внешних границах Финляндии.

Что делать, когда у лица, находящегося в Финляндии на основании визы или иного разрешения, истекает срок пребывания в Финляндии?

- Для пребывания в Финляндии должно иметься законное основание, как, например, разрешение на пребывание или виза. Если такое отсутствует и лицо находится в Финляндии, ему необходимо подать заявление на предоставление либо разрешения на пребывание, либо международной защиты.
 - Пребывание в стране становится законным сразу после подачи заявления.
 - Заявление на получение визы нельзя подать в Финляндии. Виза предназначена для временного пребывания, и заявление на ее получение подается в представительствах Финляндии за пределами страны.
- Если у лица нет законных оснований для пребывания в Финляндии и ему не предоставляется разрешение на пребывание или международная защита, он должен вернуться на родину.
- При принятии решения о возврате лица официальные органы всегда учитывают необходимость соблюдения принципа невысылки. Это подразумевает, что никого нельзя возвращать на территорию, где ему угрожает смертная казнь, пытки, преследование или иное бесчеловечное или нарушающее человеческое достоинство обращение.

6. ЧТО ПРОИЗОЙДЕТ СЕЙЧАС: ВЛИЯНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ДВИЖЕНИЕ ЧЕРЕЗ ГРАНИЦУ И КОЛИЧЕСТВО ВИЗ?

Как принимаемые решения отразятся на движении через границу?

- По приблизительной оценке Пограничной охраны Финляндии вследствие новых ограничений число прибывающих в Финляндию лиц сократится примерно вдвое по сравнению с текущим уровнем. Это будет около 25 процентов обычных показателей (2019 года). Точные цифры указать невозможно, так как мы являемся не единственным участником или фактором — обстановка в России стремительно меняется, и это может отражаться и на ситуации на границе.

Как принимаемые решения повлияют на количество виз?

- Количество выдаваемых туристических виз уже ограничено до ста в день. Это составляет десять процентов показателей августа, примерно три процента нормальных показателей (2019 года) и меньше двух процентов рекордных показателей, установленных в предвоенные годы (2013 год).

Сколько действительных виз, выданных Финляндией или другими государствами-участниками Шенгенского соглашения, находится в обороте на данный момент?

- Число действительных многократных виз, выданных Финляндией на территории России на срок не менее двух лет, составляет чуть более ста тысяч. Количество виз будет постепенно снижаться, так как новые визы будут выдаваться лишь в небольшом объеме. Об общем количестве шенгенских виз, выданных россиянам всеми государствами-участниками Шенгенского соглашения, точной информации не имеется, однако оно оценивается примерно в миллион.

Будет ли Финляндия теперь отменять на границе все шенгенские туристические визы?

- Финляндия вправе отменить на границе выданную ей визу при отсутствии предпосылок для въезда в страну. Отмена визы оформляется решением, которое можно обжаловать в суде.
- Что касается шенгенских виз, выданных другим государством-участником Шенгенского соглашения, Финляндия вправе отказать во въезде по ним при отсутствии предпосылок для въезда. Однако Финляндия не будет отменять такие визы по собственной инициативе, то есть без отдельной просьбы со стороны другого государства-участника Шенгенского соглашения.