

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2014 vp

Valtioneuvoston selvitys Euroopan komission ehdotuksista Euroopan parlamentille ja neuvostolle uudeksi viisumisäännösten sekä kiertomatkaviisumin luomisesta ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sekä asetuksen (EY) N:o 562/2006 ja (EY) N:o 767/2008 muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 4 päivänä kesäkuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Euroopan komission ehdotuksista Euroopan parlamentille ja neuvostolle uudeksi viisumisäännösten sekä kiertomatkaviisumin luomisesta ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sekä asetuksen (EY) N:o 562/2006 ja (EY) N:o 767/2008 muuttamisesta (E 73/2014 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, sisäministeriö, maahanmuutto-osasto
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö, everstiluutnantti Vesa Blomqvist, sisäministeriö, rajavartio-osasto
- ulkoasiainsihteerin Kim Kuivalainen, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Raisa Bernards, Maahanmuuttovirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio ehdottaa muutoksia nykyiseen EU:n viisumisäännöseen (EY N:o 810/2009). Komission velvollisuudesta antaa arvio viisumisäännösten toimeenpanosta on säädetty viisumisäännösten artiklassa 57(1) sekä artiklassa 57(2), joissa todetaan, että arvioinnin perusteella ko-

missio tekee tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia viisumisäännösten muuttamiseksi. Komission ehdotuksessa punnitaan viisumipolitiikkaa talouskasvun elvyttämisen näkökulmasta, mutta myös ulkosuhteiden, kaupan, koulutuksen, turismin ja kulttuurin näkökulmasta. Keskeisenä tavoitteena on taata koherenssi Eurooppa 2020 -strategian kasvutavoitteiden sekä komission

2012 marraskuussa antaman tiedonannon kanssa (Yhteisen viisumipolitiikan soveltamisesta ja kehittämisestä taloudellisen kasvun lisäämiseksi EU:ssa). Lisäksi asetusehdotuksessa huomioidaan komission tekemä arvio viisumipolitiikan toimeenpanosta (Järkevä viisumipolitiikka talouskasvun tueksi) sekä erillinen yksityiskohtainen vaikutusarvio. Ehdotuksessa ei käsitellä EU:n viisumitietojärjestelmää (VIS) ja sen käyttämiseen liittyviä kokemuksia. VIS-järjestelmään tallentuvat kaikkien Schengen-viisumien hakijoiden keskeiset tiedot ml. sormenjäljet sitä mukaa kuin VIS otetaan alueittain käyttöön. Mikäli aikataulu pitää, olisi VIS käytössä koko maailmassa vuoden 2015 puoliväliin mennessä. Komissio antaa myöhemmin erillisen arvion VIS:istä.

Komission ehdotusten tarkemman sisällön osalta viitataan valtioneuvoston kirjelmään.

Valtioneuvoston kanta

Viisumisäännösten uudistaminen. Suomi voi tukea periaatteessa komission ehdotuksia hakemusmenettelyn yksinkertaistamisesta, ulkoistamisen täysimääräisestä hyödyntämisestä sekä pidempien toistuvaiviisumien myöntämisestä kuitenkin siten, että edustusto voisi harkintansa mukaan perustellussa tapauksessa myöntää myös kertaviisumin hakijalle, jonka sormenjäljet on jo tallennettu VIS:iin. Edustustolla tulee kuitenkin perustelluissa tapauksissa olla mahdollisuus pyytää liiteasiakirjoja nähtäväkseen myös ns. kolmanteen kategoriaan kuuluvilta matkustajilta. Komission ehdotuksen yksityiskohdat täsmentyvät jatkokeskusteluissa ja vaativat vielä hiomista.

Suomi tukee periaatteessa myös tavoitetta, jossa viisumihakija voisi jättää hakemuksen aina asuinmaassaan. Mahdollisuuksia on kuitenkin mietittävä edelleen. Komission esittämä "pakkoedustaminen" on osittain ongelmallinen. Jäsenmailla tulisi olla viime kädessä mahdollisuus itse päättää, ottavatko käsittelyyn jollekin toiselle jäsenmaalle kohdennetun hakemuksen. On myös huomattava, että vastuunmäärittämisasetuksen (neuvoston asetus 604/2013) 12 artik-

lan 2 kohdan mukaan edustettu jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, jos viisumi on myönnetty toisen jäsenvaltion puolesta.

Suomi pitää hyvänä, että EU-kansalaisten perheenjäsenten ja viisumihelpotussopimusten piiriin kuuluvien maiden kansalaisten matkustamista koskevista peruseriaatteista säädellään viisumisäännöstyössä. Samalla tulisi kuitenkin varmistaa, että em. matkustajien oikeuksiin liittyviä mahdollisia väärinkäytöksiä voidaan torjua riittävän tehokkaasti.

Suomi suhtautuu varauksellisesti viisumin käsittely- ja lausuntoaikojen lyhentämiseen. Vaikka pääosa viisumeista kyetään käsittelemään nykyisten käsittely- ja lausuntoaikojen puitteissa, tulisi käsittelylle varata riittävästi aikaa, mikäli ilmenee tarve yksityiskohtaisemmille selvityksille.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti komission ehdotukseen pakollisesta matkasairausvakuutuksesta luopumisesta, koska se todennäköisesti lisäisi niiden tapausten määrää, joista maksuja ei saada perittyä, ja valtio joutuisi viime kädessä vastaamaan näistä kustannuksista. Mikäli vaatimuksesta luovuttaisiin, tulisi jäsenmailla olla mahdollisuus olla myöntämättä viisumia hakijoille, jotka ovat jättäneet maksamatta käyttämiään terveyspalveluita Schengen-alueella.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti komission ehdotukseen viisumin myöntämistä matkustusasiakirjan viimeistä voimassaolopäivää pidemmäksi ajaksi. Asiaa tulee tarkastella yhdessä älykkäisiin rajoihin kuuluvan maahan-tulotietojärjestelmän (EES) kanssa. Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti viisumin myöntämisen lisäämiseen rajalla tarviten käsittelyn edetessä lisätietoja järjestelyn vaikutuksista sisäiseen turvallisuuteen, rajatarkastusresursseihin ja ottaen huomioon rajavalvonnan päätarkoitus. Mikäli päädyttäisiin lisäämään viisuminmyöntöä rajalla, tulisi viisumisäännöstyössä olla määriteltynä riittävän tarkasti sellaiset kategoriat, joita viisumin hakeminen koskee.

Rajalla myönnettävät viisumit tulisi myös rajata koskemaan vain turismin kannalta tärkeitä

ja maantieteellisesti rajattuja alueita, joissa yleensä vain käydään jatkamatta matkaa toisiin jäsenvaltioihin. Mikäli henkilöllä on mahdollisuus matkustaa myös muihin jäsenvaltioihin, tulisi viisumin myöntöön saada ainakin naapurijäsenvaltioiden suostumus. Kokonaisuutta tulisi käsitellä myös älykkäiden rajoja koskevien ase- tusehdotusten (RTP ja EES) näkökulmasta.

Komission ehdotuksesta seuraavat mahdolliset muutokset tulee huomioida myös kansallisen viisumitietojärjestelmän SUVI:n kehittämisessä.

Kiertomatkaviisumi. Suomi kannattaa periaatteessa järjestelyä, jolla helpotetaan tiettyjen erityisryhmien liikkumista Schengen-alueella. Komission ehdotuksessa jää avoimeksi, kuinka oleskelua valvottaisiin, kun Schengen-alueen si-

sällä ei ole rajatarkastuksia. Tämän osalta tarvitaan lisäkeskusteluja. Komission ehdotuksen osalta tulee varmistua, ettei se ole ristiriidassa vallitsevan EU- ja kansallisen lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi suhde oleskelulupasäännöksiin on selvitettävä. Samoin tulee varmistua, ettei komission ehdotus kannusta esitetyn järjestelyn väärinkäyttöön.

Suomi korostaa, että valmistelun edetessä tulee huolehtia synergiasta suhteessa viisumi- ja rajasäännöstöihin sekä myöhemmin perustettavaan EU:n rajanylitystietojärjestelmään (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan (RTP).

Komission ehdotusta seuraavat mahdolliset muutokset tulee huomioida myös kansallisen viisumitietojärjestelmän SUVI:n kehittämisessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Hallintovaliokunta kannattaa toimenpiteitä, joilla voidaan joustavoittaa ja helpottaa viisumien myöntämistä lähtien kuitenkin siitä, ettei jäsenvaltioiden turvallisuuden taso tällaisten toimenpiteiden vuoksi heikkene eikä viranomaisille aseteta merkittävää päätehtävään kuulumatonta hallinnollista taakkaa tai lisäkustannuksia. Valiokunta katsoo, että muun muassa näistä lähtökohdista komission ehdotuksissa on useampia ongelmallisia kohtia.

Viisumien myöntämisen laajentaminen ulkorajan rajanylityspaikoilla

Hallintovaliokunta suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti viisumien myöntämisen laajentamiseen ulkorajojen rajanylityspaikoilla.

Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän (Integrated Border Management; IBM) tärkeä elementti on neliportainen maahanpääsyn valvonta, joka alkaa kolmansista maista (viisumipolitiikka ja viisumien myöntäminen, yhteistyö kolmansien maiden viranomaisten kanssa) ja

päätyy sisärajojen valvonnan poistamista kompensoiviin toimenpiteisiin vapaan liikkuvuuden alueen sisällä.

Viisumipolitiikalla ja viisumien myöntämisellä on tässä järjestelmässä oma erityinen turvallisuutta lisäävä rooli siksi, että viisumivelvollisten maiden kansalaisille tehdään ennakkotarkastukset viisumia myönnettäessä viisumisäännösten mukaisesti. Viisumin saajan tiedot tallennetaan viisumitietojärjestelmään, ja ne ovat rajatarkastajan käytettävissä siinä vaiheessa, kun henkilö saapuu ulkorajan rajanylityspaikalle rajatarkastukseen. Voimassa olevan viisumisäännösten mukaan viisumi voidaan myöntää ulkorajan rajanylityspaikalla vain erityisessä poikkeustapauksessa.

Taloudellisiin intresseihin perustuva ja mahdollisesti laajamittainen viisumien myöntäminen ulkorajan rajanylityspaikoilla muuttaisi viisumien ja viisumipolitiikan luonnetta ja merkitystä oleellisesti. Ulkorajalla viisumi on käytännön syistä myönnettävä heti eikä aikaa kattaville taustatarkastuksille ole. Vaikka viisumien myöntämisen käyttöönoton ulkorajoilla ehdotetaan perustuvan vapaaehtoisuuteen ja viisumi voidaan ehdotuksen mukaan myöntää vain

15 vuorokaudeksi ja vain myöntävän jäsenvaltion alueelle, pystyy viisumin haltija käytännössä matkustamaan tuona aikana minne tahansa Schengen-alueella. Näin ollen yhden maan päättös ottaa käyttöön laajennettu menettely viisumien myöntämisessä ulkorajan rajanylityspaikoilla vaikuttaa myös muihin Schengen-valtioihin.

Jos viisumi myönnetään rajalla, henkilölle on tämän jälkeen tehtävä rajasäännösten mukainen rajatarkastus, joka oikeuttaa pääsyyn jäsenvaltion alueelle. Viisumi voidaan nähdä viisumivolliselle lupana saapua rajatarkastukseen. Rajatarkastusten näkökulmasta puolestaan voidaan perustellusti kysyä, mikä merkitys viisumille tällaisessa tilanteessa jää.

Maamme ulkorajan rajanylityspaikoilla (lentokentät, satamat, maarajan rajanylityspaikat) ei ole tiloja eikä resursseja suurien viisumien hakimäärien käsittelyyn. Toteutuessaan muutos vaatisi ainakin lisäresursointia. Oma kysymyksensä on, mikä taho vastaisi viisumien käsittelystä ja missä se fyysisesti tehtäisiin.

Viisumin myöntäminen matkustusasiakirjan voimassaolopäivää pidemmäksi ajaksi

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että viisumin myöntäminen matkustusasiakirjan voimassaolopäivää pidemmäksi ajaksi vaikeuttaa rajasäännösten mukaista maassaoloaikojen laskentaa. Valiokunta lähtee muutoinkin siitä periaatteesta, ettei viisumi voi olla voimassa pidempään kuin varsinainen matkustusasiakirja.

Jatkokäsittelyssä on myös tarkasti selvitettävä kuinka viisumin myöntäminen matkustusasiakirjan voimassaolopäivää pidemmäksi ajaksi käytännössä toimisi muun muassa automatisoitujen rajatarkastusten kanssa.

Kiertomatkaviisumi

Kiertomatkaviisumi on tarkoitettu erityisesti kiertäville taitelijaryhmille ja heitä avustavalle henkilökunnalle. Tällaisen ryhmän koko voi olla

suuri. Komission ehdotuksessa ei ole otettu kantaa kiertomatkaviisumin käytön valvontaan. Isossa seurueessa osa voi jättää ryhmän kesken kiertueen ja jäädä jäsenvaltioon oleskelemaan ilman laillista perustetta. Ilman valvontamekanismia on mahdollista ja jopa todennäköistä, että tällaiset henkilöt jäävät havaitsematta. Näin ollen valiokunta suhtautuu asian käsittelyn tässä vaiheessa kielteisesti myös kiertomatkaviisumin käyttöönottoon.

Matkasairausvakuutus

Viisumihakuprosessin helpottamiseksi komissio ehdottaa, ettei nykyisin pakollinen matkasairausvakuutus olisi enää viisumin saamisen edellytys. Valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa suhtautua lähtökohtaisesti kielteisesti myös tähän ehdotukseen.

Nykyisin kolmansista maista tulevilta henkilöiltä, joille annetaan kiireellistä sairaanhoitoa heidän Suomessa oleskelunsa aikana, peritään hoidosta todellisten kustannusten suuruinen maksu. Jos potilas ei itse maksa kustannuksia, ne voidaan periä hänen matkasairausvakuutuksestaan. Niiden tapausten varalta, ettei kustannuksia ole saatu perittyä potilaalta eikä hänen vakuutuksestaan, kunta saa nykyisin korvauksen valtiolta.

Jos viisumin saamisen edellytyksenä ei ole matkasairausvakuutusta, on todennäköistä, että niiden tapausten määrää lisääntyy, joista ei saada perittyä hoidon maksuja. Tällöin valtion korvaukset kunnille lisääntyvät ja valtion menot kasvavat. Asiantuntijakuulemisessa on myös nähty riskinä, että eurooppalaisia terveyspalveluja pyritäisiin käyttämään hyödyksi osallistumatta kustannuksiin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Antti Lindtman /sd
vpj.	Mika Kari /sd	Markus Lohi /kesk
jäs.	Jussi Halla-aho /ps	Outi Mäkelä /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Risto Kalliorinne /vas	Osmo Soininvaara /vihr
	Elsi Katainen /kesk	Ulla-Maj Wideroos /r
	Timo V. Korhonen /kesk	Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.