

Hallintovaliokunta

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

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 (E 73/2014 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 24/2015 vp — E 73/2014 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lähetystöneuvos Virpi Kankare, ulkoasiainministeriö
- rajatarkastusosaston päällikkö, everstiluutnantti Jaakko Ritola, sisäministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 18/2014 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Kirjelmässä annetaan tietoa Euroopan unionissa käsiteltävistä ajankohtaisista viisumikysymyksistä.

Kirjelmässä todetaan neljä EU:n ja kolmansien maiden välistä lyhyttä oleskelua koskevaa viisuvapaussopimusta, jotka ovat tulleet voimaan. Lisäksi selostetaan EU:n ja kolmansien maiden välisiä viisuvapaussopimus- ja viisumihelpotussopimusneuvotteluiden tilanteita.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2016 vp

Toiseksi kirjelmässä selostetaan viisumisäännösten uudistamisesityksen käsittelyvaihetta ja muutoksia, joita ehdotukseen on tehty oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 8.—9.10.2015 tekemien linjausten vuoksi, sekä kiertomatkaviisumia koskevaa esitystä.

Kolmanneksi kirjelmässä tehdään selkoa Schengenin viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönottotilanteesta.

Valtioneuvoston kanta

I. EU:n ja kolmansien maiden väliset viisumineuvottelut

Suomi voi hyväksyä muistiossa esitetyt EU:n ja kolmansien maiden väliset viisumihelpotuksia ja viisumivapauksia koskevat sopimukset ja vireillä olevien sopimusneuvotteluiden käymisen.

II. Viisumisäännösten uudistamisesityksen käsittelyvaihe ja esitys kiertomatkaviisumista

EU-puheenjohtajamaa teki 28.9.2015 esityksen (12382/15), missä puheenjohtaja painotti muutuneen kokonaistilanteen hahmottamisen tärkeyttä viisumisäännöstöä uudistettaessa ja haki oikeus- ja sisäasioiden neuvostolta poliittista linjausta uudistamistyölle. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 8.—9.10.2015 kokouksessaan puheenjohtajan muutosehdotukset (12382/15) ja otti asiaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan. Uudessa tilanteessa, jossa maahanmuuttajat ovat alkaneet virrata Eurooppaan, tulee viisumisäännösten uudistamisen tarkoituksena katsoa aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Uudistamisessa tulee ottaa huomioon toisaalta talouden ja turismin kasvu, mutta myös turvallisuus, rajojen toiminta sekä takaisinottosopimusten toimivuus ja uusien sopimusten tekemisen mahdollisuus. Suomi tukee EU- puheenjohtajan esitystä 12382/15 ja puheenjohtajan 18.9.2015 esitystä 11858/15, jotka molemmat vastaavat Eduskunnan hallintovaliokunnan linjauksia (HaVL 18/2014 vp — E 73/2014 vp).

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston linjaukset 8—9.10.2015:

1. Monikertaviisumeita ei tehdä pakollisiksi, vaan myös VIS rekisteröityihin ja VIS- rekisteröityihin säännöllisesti matkustaviin tulisi voida soveltaa harkintavaltaa, joka kattaa poliittisen harkinnan kuten turvallisuusriskit ja takaisinottoa koskevan yhteistyön. Suomi tukee tätä kantaa.
2. Matkasairausvakuutusartikla palautetaan tekstiin ja neuvoston valmistelevat elimet ohjataan selvittämään, miten nykyistä järjestelmää voitaisiin parantaa. Suomi tukee tätä kantaa.
3. Läheisten sukulaisten määritelmä rajoitetaan "perheenjäseniin" kuten direktiivissä 2004/38/EY. Suomi tukee tätä kantaa.
4. Jäsenvaltioiden edustamista koskevat nykyiset toimivaltasäädökset säilytetään (ei pakollista toisen valtion edustamista) ja lisäksi mahdollistetaan jäsenvaltioiden kahdenväliset järjestelyt kattavan konsuliverkoston varmistamiseksi. Suomi tukee tätä kantaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2016 vp

5. Kiertomatkaviisumi rajoitetaan tiettyihin hakijaryhmiin ja neuvoston valmistelevat elimet ohjataan selvittämään kahdenvälisen sopimusten kysymystä liittyen artiklaan 21 (2) of CISA, ottaen huomioon tulevat Entry/Exit - järjestelmät. Suomi tukee tätä kantaa.

6. Poistetaan (11858/15) esitys koskien viisumien tilapäistä myöntämistä EU:n ulkorajoilla. Suomi tukee tätä kantaa.

1. Ei pakollisia monikertaviisumeita VIS- rekisteröidyille säännöllisille matkustajille

VIS-rekisteröity säännöllinen matkustaja on henkilö, jonka henkilötiedot, mukaan lukien biometriset tunnisteet (10 sormenjälkeä), on tallennettu viisumia haettaessa EU-maiden yhteiseen viisumitietojärjestelmään eli VIS-rekisteriin (Visa Information System), ja joka on käyttänyt tämän hetkisen ehdotuksen mukaan oikein a) ainakin kolme kertaviisumia tai alueellisesti rajoitettua viisumia edellisen 24 kk aikana, tai b) joka on käyttänyt oikein ainakin yhden vähintään vuoden pituisen monikertaviisumin tai alueellisesti rajoitetun monikertaviisumin edeltävän 36 kk aikana. VIS-rekisteröidyiltä säännöllisiltä matkustajilta vaaditaan muita vähemmän tukitietoa hakemukselle ja heille myönnetään lähtökohtaisesti ensin 3 ja sitten 5 vuoden monikertaviisumit. Näitä pitkiä monikertaviisumeita ei tehdä kuitenkaan, toisin kuin alkuperäisessä ehdotuksessa, pakollisiksi, vaan myös VIS rekisteröityihin ja VIS rekisteröityihin säännöllisesti matkustaviin sovelletaan harkintavaltaa, joka kattaa poliittisen harkinnan kuten turvallisuusriskit ja takaisinottoa koskevan yhteistyön. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston hyväksymän kannan mukaisesti konsulaatit voivat määrittää monikertaviisumien voimassaoloajan lyhyemmäksi kuin komission ehdottamat 3 tai 5 vuotta. Suomi tukee tätä kantaa. Suomen kanta on pysynyt samana koko muutosehdotuksen käsittelyn ajan.

2. Matkasairausvakuutusartikla

Matkasairausvakuutusartikla palautetaan tekstiin ja neuvoston valmisteluelimet selvittävät miten nykyistä järjestelmää voitaisiin parantaa (11858/15, 18.9.2015 ja 12382/15, 28.9.2015). Suomi tukee tätä näkemystä ja Suomen matkasairausvakuutuksen tarpeellisuutta korostava kanta on säilynyt muuttumattomana koko komission muutosehdotuksen käsittelyajan.

Voimassa olevan matkasairausvakuutuksen vaatiminen estää osaltaan kolmas maalaisten sairaanhoitopalveluiden käytöstä jäsenvaltioille aiheutuvia kuluja. 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 olisi matkasairausvakuutusta, olisi todennäköistä että valtion korvattaviksi tulevat tapaukset lisääntyisivät. Riskinä on nähty myös se, että eurooppalaisia terveystalv palveluja pyritäisiin käyttämään hyödyksi osallistumatta kustannuksiin.

3. Läheisten sukulaisten määritelmän rajoittaminen perheen jäseniin: direktiivi 2004/38/EY

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2016 vp

"Läheisten sukulaisten" määritelmä rajoitetaan suppeampaan "perheen jäseniin" kuten direktiivissä 2004/38/EY." Suomi tukee tätä kantaa. Suomen näkemyksen mukaan direktiivin 2004/38/EY määritelmä on toimiva ja viisumisäännöstöstä tulisi liian monimutkainen, mikäli siihen sisällytettäisiin useampia eri oikeuksia nauttivia ryhmiä.

4. Jäsenvaltioiden pakollinen edustaminen

Jäsenvaltioiden pakollista edustamista viisumihakemusten vastaanotossa ei oteta käyttöön, vaan nykyiset toimivaltasäädökset säilytetään ja mahdollistetaan jäsenvaltioiden väliset kahdenväliset järjestelyt kattavan konsuliverkoston varmistamiseksi. Suomi tukee tätä kantaa.

5. Viisumien tilapäinen myöntäminen EU:n ulkorajoilla (11858/15)

Viisumien tilapäistä myöntämistä EU:n ulkorajoilla koskeva esitys poistetaan. Suomi tukee tätä kantaa. Suomi näkee, että rajoilla myönnettävien viisumien vaikutus sisäiseen turvallisuuteen, rajatarkastusresurssien tarpeeseen ja rajavalvonnan määrään on kielteinen. Rajanylityspaikoilla viisumit myönnetään välittömästi, eikä viisumihakemusta koskevia taustaselvityksiä ja jäsenmaiden ennakkokuulemisia ole mahdollista suorittaa. Alueellisesti rajatut viisumit eivät tosiasiallisesti takaa sitä, etteivätkö henkilöt halutessaan voisi matkustaa Schengen-maasta toiseen, koska henkilöiden liikkumista Schengen-alueen sisällä ei kattavasti valvota. Rajoilla myönnettäviä viisumeita koskevaa kokonaisuutta tulisi käsitellä myös "älykkäitä rajoja ja rekisteröityjä matkustajia" koskevien asetusehdotusten (RTP ja EES) näkökulmasta. Komission ehdotuksesta seuraavat muutokset tulee huomioida myös kansallisen viisumitietojärjestelmän SUVI:n kehittämisessä.

III. Schengenin viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönoton leviäminen

Kokemukset viisumitietojärjestelmän käyttöönotosta ovat positiivisia ja Suomi tukee järjestelmän levittämistä käyttöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta keskittyy jäljempänä erityisesti viisumisäännöstön uudistamista ja kiertomatkaviisumia koskeviin ehdotuksiin.

Jatkokirjeen muun sisällön osalta valiokunta toteaa EU:n ja kolmansien maiden välillä voimaantulleet uudet viisumivapaus sopimukset sekä vireillä olevat viisumihelpotussopimuksia ja viisumivapaus sopimuksia koskevat dialogit. Valiokunta pitää kannatettavana, että osana viisumisäännöstön uudistamista korostetaan yhteyttä viisumisäännöstön ja takaisinottoyhteistyön välillä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston linjausten mukaisesti.

Lisäksi jatkokirjeestä ilmenee, että Schengenin viisumitietojärjestelmä VIS on otettu jo laajasti käyttöön. Selvityksen mukaan VIS on käytössä kaikissa Schengen-maiden viisumihakemusten

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2016 vp

vastaanottopaikoissa maiden osalta marraskuussa 2015 ja viimeisenkin rajanylityspaikan osalta tammikuussa 2016. Suomen Schengen-ulkorajoilla VIS on jo käytössä. Suomessa kokemukset VIS:n käyttöön otosta ovat olleet hyviä. Valiokunta pitää käyttöönoton leviämistä myönteisenä.

Viisumisäännösten uudistaminen

Komissio on antanut ehdotuksen viisumisäännösten uudistamisesta huhtikuussa 2014. Valiokunta on antanut ehdotuksesta lausunnon HaVL 18/2014 vp. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto on sittemmin linjannut viisumisäännösten uudistamishdotukseen sisältyviä keskeisiä kysymyksiä marraskuussa 2015. Muuttuneessa tilanteessa, jossa maahanmuuttajat ovat alkaneet virrata Eurooppaan, tulee viisumisäännösten uudistamisen tarkoitusperiä katsoa aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Uudistamisessa tulee ottaa huomioon toisaalta talouden ja turismin kasvu, mutta myös turvallisuus, rajojen toiminta sekä takaisinottomsopimusten toimivuus ja uusien sopimusten tekemisen mahdollisuus.

Selvityksen perusteella ehdotuksissa on tapahtunut myönteistä kehitystä, mutta avoimia kysymyksiä on edelleen. Valiokunta 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.

Viisumien tilapäinen myöntäminen EU:n ulkorajoilla

Valiokunta on edellisessä lausunnossaan todennut suhtautuvansa kielteisesti siihen, että viisumien myöntämistä EU:n ulkorajan rajanylityspaikoilla laajennettaisiin. Viisumipolitiikalla ja viisumien myöntämisellä on Euroopan unionin ja Suomen rajaturvallisuusjärjestelmään liittyen 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.

Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että ehdotus viisumien tilapäisestä myöntämisestä EU:n ulkorajoilla on esitetty poistettavaksi. Valiokunta yhtyy siihen näkemykseen, että rajoilla myönnettävien viisumien vaikutus sisäiseen turvallisuuteen, rajatarkastusresurssien tarpeeseen ja rajavalvonnan määrään on kielteinen. Rajanylityspaikoilla viisumit myönnetään välittömästi, eikä viisumihakemusta koskevia taustaselvityksiä ja jäsenmaiden ennakkokuulemisia ole mahdollista suorittaa. Alueellisesti rajatut viisumit eivät myöskään tosiasiallisesti takaa sitä, etteivätkö henkilöt halutessaan voisi matkustaa Schengen-maasta toiseen, koska henkilöiden liikkumista Schengen-alueen sisällä ei kattavasti valvota. Valiokunta katsoo, että rajoilla myönnettäviä viisumeita koskevaa kokonaisuutta on aiheellista käsitellä myös EU:n sähköisiä, biometriin tunnistettiin perustuvia rajanylitysjärjestelmiä koskevien ehdotusten kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2016 vp

Viisumin myöntäminen matkustusasiakirjan voimassaoloa pidemmäksi ajaksi

Valiokunta on suhtautunut kriittisesti myös siihen, että viisumi myönnettäisiin matkustusasiakirjan voimassaolopäivää pidemmäksi ajaksi. Rajaviranomaisen näkökulmasta tällainen vaikeuttaisi rajasäännösten mukaista maassaoloaikojen laskentaa, koska laskenta tässä tapauksessa perustuisi kahden passin leimoihin: passin, johon viisumi on liitetty ja joka ei ole voimassa, ja passin, joka on voimassa. Mikäli matkustajalla ei olisi molempia passeja mukana, hänen maahantuloaan ei voitaisi sallia ennen kuin tarvittavat lisäselvittelyt on tehty ja maahantuloedellytykset todettu. Sähköisiä rajanylitysjärjestelmiä kehitettäessä on tarkasti selvitettävä myös se, miten ne toimisivat kahden passin ja yhden viisumin käytännössä.

Kiertomatkaviisumi

Kiertomatkaviisumi on tarkoitettu lähinnä kiertäville taiteilijaryhmille ja heitä avustavalle henkilökunnalle. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan kolmansien maiden kansalaiset olisivat voineet viisumin turvin liikkua Schengen-alueella enintään vuoden ajan, kuitenkin yhden jäsenvaltion alueella enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Edellisessä lausunnossa valiokunta totesi viisumin valvontaan liittyvien näkökohtien jääneen ehdotuksessa avoimiksi ja suhtautui kiertomatkaviisumin käyttöönottoon kielteisesti. Jatkokirjelmästä ilmenee, että kiertomatkaviisumi oltaisiin nyt rajoittamassa vain tiettyihin hakijaryhmiin. Valiokunta pitää hakijaryhmien rajoittamista kannatettavana, koska oleskeluaikojen valvominen on käytännössä vaikeaa eikä viisumiin oikeutettujen ryhmien nimeäminen ole yksiselitteistä. Kiertomatkaviisumiin liittyy kuitenkin vielä useita avoimia kysymyksiä. Esimerkiksi kiertomatkaviisumin suhde oleskelulupasäännöksiin on selvitettävä. Selvityksestä ei myöskään ilmene, kuinka kiertomatkaviisumilla tapahtuvaa oleskelua valvottaisiin. Hakijaryhmältään rajoitettunakin kiertomatkaviisumin osalta on tarpeen varmistua siitä, ettei ehdotus kannusta järjestelyn väärinkäyttöön. Lisäksi on tärkeää huolehtia ehdotuksen yhteensopivuudesta viisumi- ja rajasäännösten sekä EU:n rajanylitysjärjestelmiä koskevan kehittämistyön kanssa.

Monikertaviisumit

Monikertaviisumia koskevaa ehdotusta on muutettu alkuperäisestä komission ehdotuksesta siten, että monikertaviisumin myöntämistä VIS-rekisteröidyille säännöllisille matkustajille ei tehtäisi pakolliseksi, vaan myös heihin olisi mahdollista soveltaa harkintavaltaa. VIS-rekisteröidyille säännöllisille matkustajille myönnetään lähtökohtaisesti ensin kolmen, sitten viiden vuoden monikertaviisumit. Konsulaatit voisivat määrittää monikertaviisumeiden voimassaoloajan lyhyemmäksi kuin komission ehdottamat kolme tai viisi vuotta. Valiokunta kannattaa muutettua ehdotusta.

Matkasairausvakuutus

Valiokunta on edellisessä lausunnossa suhtautunut kielteisesti myös siihen komission ehdotukseen, ettei nykyisin pakollinen matkasairausvakuutus olisi enää viisumin saamisen edellytys. Jatkokirjelmän mukaan matkasairausvakuutusartikla palautetaan tekstiin ja neuvoston valmisteluelimet selvittävät, miten nykyistä järjestelmää voitaisiin parantaa. Valiokunta toteaa, että viisumin saamisen edellytyksenä tulisi olla matkasairausvakuutus. Mikäli viisumin saamisen edelly-

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2016 vp

tyksenä ei ole matkasairausvakuutusta, on todennäköistä, että niiden tapausten määrä, joista ei saada perittyä hoidon maksuja, lisääntyy. Tällöin valtion korvaukset kunnille lisääntyvät ja valtion menot kasvavat. Riskinä voi olla myös se, että eurooppalaisia terveyspalveluja pyritäisiin käyttämään hyödyksi osallistumatta kustannuksiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne