

KIRJALLINEN KYSYMYS 306/2003 vp

Lähiviisumin vaikutukset Suomelle

Eduskunnan puhemiehelle

Euroopan unionin (EU) komissio on esittänyt EU:n ulkorajojen lähistön asukkaille ns. lähiviisumia. Ilmainen viisumi sallisi matkustamisen korkeintaan 50 kilometrin päähän ja oleskelu saisi kestää enintään viikon siten, että toisessa valtiossa voisi olla 90 päivää puolen vuoden aikana. Viisumi olisi voimassa yhdestä viiteen vuotta. Tarkoituksena on, että rajan voisi ylittää esimerkiksi perhesyistä, mutta viisumia ei voisi käyttää työskentelyyn toisessa maassa.

Komissio haluaa viisumiuudistuksen voimaan ennen ensi toukokuuta, jolloin EU:hun on liittymässä 10 uutta valtiota. Jos lähiviisumiesitys toteutuu, se vaikuttaa merkittävästi Suomen ja Venäjän raja-alueilla tapahtuvaan liikkumiseen. Esimerkiksi Viipurista Nuijamaan rajanylityspaikalle on matkaa noin 40 kilometriä, ja asukkaita Viipurissa on noin 80 600. Rajanylitysten määrä kasvaa muutoinkin, ja rajavalvonnan re-

surssit ovat liian vähäiset. Rajavartiolaitoksen mukaan vastuu yhteisen rajan valvonnasta on jäämässä enenevästi Suomen harteille, sillä Venäjän rajavartiopalvelu joutuu supistamaan toimintaansa. Suomen ja Venäjän välinen raja on EU:n pisin yhtenäinen ulkoraja. Suomella on täten vastuuta muidenkin EU:n jäsenmaiden turvallisuudesta. Lähiviisumin tullessa käyttöön on mahdollista, että rikolliset järjestöt siirtävät toimintaansa lähelle rajaa, jolloin niiden on helpoa lähiviisumin avulla tehdä matkoja Suomeen.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitämme valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mikä on hallituksen kanta EU:n komission lähiviisumiesitykseen?

Helsingissä 11 päivänä syyskuuta 2003

Tuija Nurmi /kok
Petri Salo /kok

Pentti Tiusanen /vas
Matti Kangas /vas

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimittanut valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi kansanedustaja Tuija Nurmen /kok ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 306/2003 vp:

Mikä on hallituksen kanta EU:n komission lähiviisumiesitykseen?

Vastauksena kysymykseen esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Suomi ja muut Schengen-valtiot noudattavat yhtenäistä viisumipolitiikkaa, joka on Euroopan unionin toimivallassa. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 62 artiklan mukaisesti Euroopan unionin neuvostolla on toimivalta toteuttaa sellaiset jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevat toimenpiteet, joilla säännellään enintään kolmeksi kuukaudeksi suunniteltua oleskelua varten myönnettäviä viisumeita.

Yhtenäistä viisumipolitiikka toteutetaan Schengenin säännöstön puitteissa. Schengenin säännöstöllä tarkoitetaan Amsterdamin sopimuksella osaksi Euroopan unionin säännöstöä otettua kokonaisuutta. Se koostuu vuoden 1985 Schengenin sopimuksesta, vuoden 1990 Schengenin yleissopimuksesta, jäsenvaltioiden liittymissopimuksista sekä Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksistä ja julistuksista. Amsterdamin sopimuksen mukaisesti Schengenin sopimuksella perustetun toimeenpanevan komitean tehtävät ovat siirtyneet Euroopan unionin neuvostolle. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa määrätään erityisesti, että vaikka ulkorajat voidaan periaatteessa ylittää ainoastaan rajanylityspaikoissa niiden vahvistettuina aukioloaikoiksi,

na, oikeus- ja sisäasiainneuvosto vahvistaa tarkemmat määräykset ja poikkeukset sekä mm. paikallista rajaliikennettä koskevat erityisjärjestelyt.

EU-komission tiedonannossa "Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa" (KOM 233/2002) todetaan tarve laatia vähimmäissäännöt koskien rajaliikennettä. Suunnitelmassa "Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta", jonka oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 13. kesäkuuta 2002 ja jonka Sevillassa 21. ja 22. kesäkuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sittemmin vahvisti, todetaan, että lyhyellä aikavälillä olisi toteutettava mm. paikallista rajaliikennettä koskevia toimenpiteitä. Tämä tarve mainitaan myös Schengenin säännöstön kehittämistä koskevissa suosituksissa, jonka oikeus- ja sisäasiainneuvosto hyväksyi 28. helmikuuta 2002.

EU:n komissio on tehnyt edellä mainitun pohjalta 14. elokuuta 2003 kaksi ehdotusta raja-alueiden asukkaiden viisumikäytäntöjen helpottamiseksi (2003/0193 (CNS) ja 2003/0194 (CNS)). Ehdotusten on tarkoitus astua voimaan 1.5.2004. Ensimmäinen ehdotus koskee EU-jäsenmaiden ja sen maaulkorajojen välistä liikennettä ja toinen ehdotus EU-jäsenmaiden välistä maarajaliikennettä väliaikaisilla maaulkorajoilla. Ensimmäisen asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa säännöt niitä kriteerejä ja edellytyksiä varten, joiden perusteella otetaan käyttöön paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely jäsenvaltioiden ulkorajoilla. Ehdotuksen mukaan viisumipakko edelleenkin säilyy niiden raja-alueiden asukkaiden osalta, joilta nykyäänkin vaaditaan viisumi. Paikalliseen rajaliikenteeseen tarkoitettu L-viisumi (Local) voidaan myöntää vilpittömässä

mielessä toimiville raja-alueen asukkaille paikallista rajaliikennettä varten, jos nämä täyttävät asetuksessa vahvistetut edellytykset. Raja-alueeksi on ehdotuksessa määritelty 50 km:n levyinen alue kummallakin puolella rajaa. Ehdotuksen mukaisesti rajaviisumi olisi voimassa vähintään vuoden ja enintään viisi vuotta, mutta kuitenkin niin, että sallittu oleskelu voi kestää enintään viikon kerrallaan ja puolen vuoden aikana yhteensä 90 päivää. Rajaviisumi oikeuttaa oleskelemaan sen myöntäneen valtion rajavyöhykkeellä. Viisumissa on samat turvaominaisuudet, kuin lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävässä viisumissa. Tämän erityisviisumin myöntämisedellytykset ja -kriteerit noudattavat yhteistä konsuliohjeistoa. Raja-alueen asukailta voidaan viisumin saannin ehtona vaatia todistamaan, että he todella asuvat raja-alueella ja selvittämään ne syyt, joiden vuoksi he ylittävät rajan toistuvasti paikallisen rajaliikenteen sääntöjen nojalla. Ehdotuksessa määritellään lisäksi ne edellytykset, joiden raja-alueen asukkaat voivat ylittää rajan erityisissä rajanylityspaikoissa tai erityisiä kaistoja pitkin tai sallittujen rajanylityspaikkojen ja niiden aukioloaikojen ulkopuolella. Nykyisistä Schengen valtioista vain Suomi ja Kreikka voisivat maantieteellisesti kuulua ehdotuksen piiriin sekä Schengen yhteistyöhön osallistuva Norja.

Toinen asetusehdotus johtuu taas Schengenin säännösten ns. kaksivaiheisesta täytäntöönpanomenettelystä. Sen mukaan osa Schengen säännösten määräyksistä sitoo uusia jäsenvaltioita ja niitä sovelletaan heti kun maat ovat liittyneet EU:hun, kun taas toiset (ne jotka liittyvät erottomasti sisärajoilla tehtävien tarkastusten poistamiseen) sitovat uusia jäsenvaltioita heti liittymisen jälkeen, mutta niitä sovelletaan vasta kun asiasta on tehty edellä mainittu erityinen neuvoston päätös. Tämä tarkoittaa sitä, että rajatarkastukset nykyisten ja uusien samoin kuin uusien jä-

senmaiden välisillä rajoilla (ns. "väliaikaisilla ulkorajoilla") säilytetään, kunnes neuvosto on tehnyt asiasta päätöksen. Tällä toisella asetusehdotuksella ei ole Suomen kannalta merkitystä.

Hallitus kiinnittää huomiota siihen, että neuvoston asetusehdotusten mukaan paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely voidaan toteuttaa asianomaisen jäsenvaltion ja rajan takaisen viisumivelvollisen maan kahdenvälisin sopimuksin, kunhan ne noudattavat yhteisön lainsäädännössä vahvistettuja edellytyksiä ja kriteereitä. Asetusehdotukset eivät ole lähtökohdiltaan velvoittavia, vaan ne ovat ainoastaan valtuuttavia ja toteuttaminen edellyttää aina vastavuoroisuutta.

Hallitus toteaa esitettyyn kysymykseen, että Euroopan unionin komission ehdotukset raja-alueen asukkaille tarkoitetuista viisumeista, ovat sinänsä hyväksyttäviä, mutta Suomen osalta niiden soveltaminen ei ole ajankohtaista. Suomi myöntää vuosittain lähes 400 000 viisumia Suomen Venäjällä toimivissa edustustoissa. Suomen ja Venäjän välisellä rajalla liikenne ei ole pääsääntöisesti luonteeltaan paikallista ja viisuminanto on pystytty hoitamaan nykyistenkin sääntöjen puitteissa hyvin. Myöskin säädöspohja Suomen ja Venäjän välisellä rajalla on kunnossa. Hallitus katsookin, että Suomen ja Venäjän välillä ei ole tarvetta ryhtyä asetusehdotuksen hyväksymisen jälkeen neuvottelemaan uusista käytännöistä ja järjestelyistä liittyen raja-alueeseen ja sen asukkaiden liikkumiseen. Suomi tulee myöntämään edelleenkin viisumeita nykyisin voimassa olevan jäsenmaiden yhteisen konsuliohjeistuksen puitteissa.

Suomi ei tule avaamaan erityisiä rajanylityspaikkoja erityisesti raja-alueiden asukkaille ja rajanylityksen tulee tapahtua rajan ylityspaikkojen aukioloaikoina olemassa olevien rajanylityspaikkojen kautta. Hallitus tulee joka tapauksessa seuraamaan tarkasti asetusehdotuksen käsittelyä EU:n puitteissa.

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 2003

Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja

Till riksdagens talman

I det syfte 27 § riksdagens arbetsordning anger har Ni, Herr talman, till behöriga medlem av statsrådet översänt följande av riksdagsledamot Tuija Nurmi /saml m.fl. undertecknade skriftliga spörsmål SS 306/2003 rd:

Vilken är regeringens ståndpunkt i fråga om EU-kommissionens förslag om s.k. lokal visering?

Som svar på detta spörsmål får jag vördsamt anföra följande:

Finland och de övriga Schengenländerna följer en gemensam viseringspolitik som hör till Europeiska unionens behörighet. Enligt artikel 62 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen får Europeiska unionens råd besluta om åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser och som fastställer regler om visering för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader.

Den gemensamma viseringspolitiken genomförs inom ramen för Schengenregelverket. Med Schengenregelverket avses den helhet som genom Amsterdamfördraget införlivades med Europeiska unionens regelverk. Schengenregelverket består av Schengenavtalet från 1985, Schengenkonventionen från 1990, medlemsländernas anslutningsavtal och den verkställande Schengenkommitténs beslut och förklaringar. Verkställande kommittén upprättades genom Schengenavtalet och genom Amsterdamfördraget överflyttades kommitténs uppgifter på Europeiska unionens råd. I artikel 3.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet fastställs särskilt att även om de yttre gränserna i princip endast får passeras vid gränsövergångar och under

fastställda öppethållandetider, skall närmare bestämmelser, undantag och särskilda bestämmelser fastställas av rådet (rättsliga och inrikesfrågor) om bl.a. lokal gränstrafik.

I EU-kommissionens meddelande "En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser" (KOM 233/2002) har man angett att det finns ett behov av miniminormer för gränstrafiken. I den plan för integrerad förvaltning av de yttre gränserna som antogs av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 13 juni 2002 och som sedermera bekräftades av Europeiska rådet i Sevilla den 21—22 juni 2002 anges att åtgärder som avser bl.a. lokal gränstrafik bör vidtas på kort sikt. Detta behov finns också med bland rekommendationerna för utveckling av Schengenregelverket, som antogs av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 28 februari 2002.

Utifrån detta har EU-kommissionen lagt fram två förslag den 14 augusti 2003 för att underlätta viseringspraxis för dem som bor i gränsområdena (2003/0193 (CNS) och 2003/0194 CNS)). Meningen är att förslagen skall träda i kraft 1.5.2004. Det första förslaget gäller lokal gränstrafik vid EU-medlemsstaternas yttre landgränser och det andra förslaget gäller lokal gränstrafik vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstaterna. Syftet med den föreslagna första förordningen är att fastställa bestämmelser om kriterier och villkor för att inrätta en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre gränser. Enligt förslaget kommer visumtvånget att kvarstå för de gränsboende som är viseringspliktiga i dagens läge. Vid lokal gränstrafik kan en L-visering (Local) för lokal gränstrafik utfärdas till gränsboende med ärliga avsikter som uppfyller de villkor som fastställs i förordningen. I förslaget definieras gränsområde som ett 50 km

brett område på vardera sidan av gränsen. Enligt förslaget skall gränsviseringen gälla i minst ett och högst fem år, dock så att den tillåtna vistelsen får uppgå till högst en vecka i taget och inte överstiga 90 dagar under en halvårsperiod. Gränsviseringen ger rätt till vistelse i gränsområdet i den stat som utfärdat viseringen. Viseringen kommer att ha samma säkerhetsdetaljer som vanliga viseringar för kortare vistelser. Den särskilda viseringen utfärdas enligt kriterierna och villkoren i de gemensamma konsulära anvisningarna. För visering för gränsboende kan krävas att de kan bevisa att de faktiskt bor i gränsområdet och att de anger skälen till den återkommande passagen av gränsen i lokal gränstrafik. I förslaget fastställs dessutom kriterier som gör det möjligt för gränsboende att passera gränsen vid särskilda övergångsställen eller genom att använda särskilda filer. De gränsboende kan också få tillstånd att passera gränsen utanför de tillåtna gränsövergångsställena och på andra tider än de vanliga öppethållandetiderna. I dagens läge är det endast Schengenstaterna Finland och Grekland samt Norge som deltar i Schengensamarbetet som i geografiskt hänseende kan komma i fråga för tillämpningen av förslaget.

Förslaget till den andra förordningen beror på det s.k. tvåstegs genomförandet av Schengenregelverket. Enligt förordningen blir en del av bestämmelserna i Schengenregelverket bindande för och tillämpliga i de nya medlemsstaterna från och med anslutningen till EU, medan andra (de som utgör en integrerad del av avskaffandet av de inre gränskontrollerna) blir bindande från och med anslutningen, men tillämpliga i de nya medlemsstaterna först efter det att rådsbeslutet som det hänvisas till ovan har fattats. Detta betyder att gränskontrollerna kommer att bibehållas mellan nuvarande och nya medlemsstater samt mellan de

nya medlemsstaterna (s.k. tillfälliga yttre gränser) fram till dess att rådet har fattat ett beslut om saken. Detta förslag till förordning saknar betydelse för Finland.

Regeringen fäster uppmärksamhet vid att det enligt den föreslagna förordningen är möjligt att ordna den lokala gränstrafiken genom bilaterala överenskommelser mellan respektive medlemsstat och det angränsande viseringspliktiga landet bara länderna efterlever de villkor och kriterier som anges i gemenskapsrätten. Förslagen till förordningar utgår inte från att de skall vara bindande. Förordningarna är endast bemyndigande och de förutsätter alltid ömsesidighet.

Med anledning av förslaget påpekar regeringen att förslagen av Europeiska unionens kommission om viseringar för gränsboende är godtagbara, men för Finlands del kommer en tillämpning inte att bli aktuell. Finland beviljar årligen nästan 400 000 viseringar vid de finska representationerna i Ryssland. Den mesta trafiken över gränsen mellan Finland och Ryssland är inte av lokal natur och viseringarna har kunnat skötas inom ramen för gällande bestämmelser. Vid den finsk-ryska gränsen är också den rättsliga grunden i ordning. Därför anser regeringen att det inte finns något behov av att börja förhandla om nya förfaranden och arrangemang mellan Finland och Ryssland angående gränsområdet och de gränsboendes rörlighet efter det att förslaget till förordning har trätt i kraft. Finland kommer att fortsätta att utfärda viseringar inom ramen för de gällande gemensamma konsulära anvisningarna.

Finland kommer inte att öppna särskilda gränsövergångsställen för gränsboende och gränsen kommer att kunna passeras under de befintliga övergångsställenas öppethållandetider. Regeringen kommer dock att noggrant följa behandlingen av den föreslagna förordning inom EU.

Helsingfors den 2 oktober 2003

Utrikesminister Erkki Tuomioja