

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä ei koske, annetun asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta (Kuwait, Qatar)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27 päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus (COM(2022) 189 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä ei koske, annetun asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta ehdottaen viisumivapauden myöntämistä Kuwaitin ja Qatarin kansalaisille sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2.2.2023

Ulkoministeri Pekka Haavisto

Ulkoasiainneuvos Jussi Tanner

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI LUETTE-
LON VAHVISTAMISESTA KOLMANSISTA MAISTA, JOIDEN KANSALAISILLA ON
OLTAVA VIISUMI ULKORAJOJA YLITTÄESSÄÄN JA NIISTÄ KOLMANSISTA
MAISTA, JOIDEN KANSALAISIA TÄMÄ EI KOSKE, ANNETUN ASETUKSEN (EU)
2018/1806 MUUTTAMISESTA (KUWAIT, QATAR)**

1 Tausta

Euroopan komissio teki 27. huhtikuuta 2022 ehdotuksen (COM(2022) 189 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1806 (luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä ei koske) muuttamisesta ehdottaen viisumivapauden myöntämistä Kuwaitin ja Qatarin kansalaisille. Valtioneuvosto on määrittänyt kantansa asiassa sen kiireisen etenemisen vuoksi eduskunnalle 29.6.2022 toimitetulla E-selvityksellä E 89/2022 vp.

Komission alkuperäistä ehdotusta käsiteltiin ensimmäisen kerran neuvoston viisumityöryhmässä 5.5.2022 ja muokattua ehdotusta uudelleen 22.6.2022. Pysyvien edustajien komitea (COREPER) hyväksyi Euroopan parlamentin kanssa käytävien neuvottelujen neuvottelumandaatin 29.6.2022. Euroopan parlamentin korruptioepäilyjen käsittely vaikuttanee trilogineuvotteluihin.

Viisumivapaus voisi nyt käsiteltävän ehdotuksen mukaan tulla voimaan Euroopan matkustus-tieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) tultua käyttöön. ETIAS:in on määrä tulla käyttöön EU:n ulkorajoilla loppuvuodesta 2023.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1806 luetellaan kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, ja ne kolmannet maat, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

Kolmannet maat, joiden kansalaisia viisumipakko ei koske, määritetään asetuksen (EU) 2018/1806 1 artiklassa säädettyjen perusteiden tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Nämä kriteerit koskevat muun muassa ”laitonta maahanmuuttoa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, taloudellista etua erityisesti matkailun ja ulkomaankaupan kannalta sekä unionin ulkosuhteita näihin kolmansiin maihin, mukaan lukien erityisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevat näkökohdat sekä alueellisen yhtenäisyyden ja vastavuoroisuuden vaikutukset”.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on myöntää Kuwaitin ja Qatarin kansalaisille viisumivapaus enintään 90 päivän ajaksi 180 päivän ajanjaksolla heidän matkustaessaan Schengen-alueelle.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Viisumivapaus on keskeisessä asemassa edistettäessä EU:n ja GCC (Gulf Cooperation Council)-maiden välistä kumppanuutta, sillä se helpottaa ihmisten välisiä yhteyksiä ja vahvistaa jo ennestään tiivistä poliittista, taloudellista, tutkimus-, koulutus-, kulttuuri- ja yhteiskunnallista

vaihtoa. Tämän vuoksi EU aikoo jatkaa yhteistyötä niiden GCC-maiden kanssa, jotka ovat kiinnostuneita viisumivapaasta matkustuksesta EU:n alueelle.

Tähän mennessä toteutettujen menettelyvaiheiden ja ensimmäisen arvioinnin perusteella ehdotettu Kuwaitin ja Qatarin kansalaisten viisumivapaus olisi askel kohti vahvempaa alueellista yhtenäisyyttä alueella sen jälkeen, kun Yhdistyneille arabiemiirikunnille myönnettiin vuonna 2014 viisumivapaus, joka on parantanut yhteyksiä kyseisen maan kanssa.

Kolmannet maat, joiden kansalaiset on vapautettu viisumivelvoitteesta, määritellään tapauskohtaisen arvioinnin perusteella asetuksen (EU) 2018/1806 1 artiklassa säädettyjen erilaisten kriteerien mukaisesti. Mainitut kriteerit liittyvät mm. epäsäännölliseen maahanmuuttoon, turvallisuuteen, taloudelliseen hyötyyn ja ihmisoikeuksiin. Myös alueellinen yhtenäisyys huomioidaan, vaikka viisumivapaussopimus tehdään kahdenvälisesti maan ja EU:n välillä. Vaikka alueellinen näkökulma huomioidaan neuvotteluissa, jokaisen maan on itsenäisesti täytettävä kriteerit.

Sekä Kuwait että Qatar ovat osoittautuneet EU:n keskeisiksi kumppaneiksi viimeaikaisten kansainvälisten kriisien hoitamisessa. Mainitsemisen arvoisia esimerkkejä viimeaikaisesta yhteistyöstä ovat EU:n kansalaisten kotiuttaminen ja rokotustoimet Covid-19-pandemian yhteydessä, EU:n kansalaisten evakuointi Dohan kautta sen jälkeen, kun talebanit nousivat valtaan Afganistanissa, Kuwaitin tarjoama taloudellinen tuki ja hyvät palvelukset humanitaarisen avun helpottamiseksi Syyrian sodan aikana sekä pyrkimykset torjua viimeaikaisia Eurooppaan kohdistuvia hybridiuhkia. Lisäksi Kuwait ja Qatar ovat unionille tärkeitä taloudellisia kumppaneita erityisesti energia-alalla ja EU:n energiahuollon monipuolistamista koskevien tavoitteiden kannalta.

Kuwaitiin ja Qatarin liittyvät epäsäännöllisen maahantulon riskit ovat vähäisiä, minkä lisäksi nämä maat ovat lisäämässä yhteistyötä EU:n kanssa turvallisuusasioissa ja myöntävät biometrisiä passeja, mikä on edellytys viisumivapaalle matkustamiselle EU:n alueelle. Vaikka ihmisoikeuksien ja perusvapauksien toteutumiseen liittyy edelleen merkittäviä haasteita, Kuwaitissa ja Qatarissa on ollut käynnissä yhteiskunnallisia muutosprosesseja naisten oikeuksien, työtekijöiden oikeuksien, uskonnonvapauden ja uskontojen välisen vuoropuhelun saralla. Kestävän viisumivapaan matkustamisen odotetaan tukevan edistykseen ja uudistuksiin näissä kysymyksissä liittyvää myönteistä kehitystä Kuwaitissa ja Qatarissa. Kuwaitin sananvapaus on muihin alueen maihin verrattuna vapaampaa.

Kun asiaa tarkastellaan alueellisen yhtenäisyyden kannalta, tavoitteena on lopulta viisumivapaus EU:n ja kaikkien GCC-maiden välillä. Tähän tähtäävä tulevana kuukausina jatkuva vuoropuhelu niiden alueen maiden kanssa, joiden kansalaisilta edellytetään edelleen viisumia, saattaa myös kannustaa vastaaviin myönteisiin uudistuksiin.

Komission ehdotus viisumivapaudesta Kuwaitille ja Qatarille sisältää kuvauksen kriteereistä, jotka kumppanimaiden on yksilöllisesti täytettävä ennen kuin komissio arvioi voivansa esittää viisumivapautta ko. maille. Ehdotus sisältää lisäksi perustelut, miksi komissio katsoo Kuwaitin ja Qatarin olevan EU:lle merkittäviä kumppaneita ja kuinka ehdotetulla viisumivapaudella voidaan saavuttaa molemminpuolista etua. Alueellisen koherenssin merkitykseen viitataan ja todetaan, että komission tulisi jatkaa dialogia muiden GCC-maiden kanssa ja näiden täyttäessä kriteerit, ehdottaa tulevaisuudessa viisumivapautta mahdollisesti myös näille. Viisumivapauden voimaantulo ehdotetaan sidottavan ETIAS-järjestelmän voimaantuloon. Takaisinotto- ja paluukysymysten osalta viitataan osapuolten vastuuseen ja todetaan tarve kirjata näitä velvollisuuksia koskevat oikeudet ja velvollisuudet sekä näiden velvollisuuksien toteutumisen konkreettinen seuranta EU:n ja kunkin maan väliseen viisumivapaussopimukseen. Ihmis- ja perusoikeuksien, turvallisuuden sekä terrorismin torjunnan osalta todetaan tarve käynnistää viralliset kahdenväliset dialogit ko. aiheista EU:n ja maiden välillä yhtäaikaaisesti viisumivapauden kanssa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77 artiklan 2 kohdan a alakohhta. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät SEUT 77 artiklan 2 a alakohdan mukaisesti toimenpiteistä, jotka koskevat viisumeita ja muita lyhytaikaisia oleskelulupia koskevaa yhteistä politiikkaa.

Päätöksentekomenettelyssä noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä SEUT artikla 289 kohta 1 ja menettelystä SEUT artikla 294. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tietyn toimenpiteen luonne ja intensiteetti on sovitettava havaittuun ongelmaan. Tässä lainsäädäntöaloitteessa käsitellyt kysymykset viisumivapauden myöntämisestä edellyttävät EU:n tason lainsäädäntötoimia. Ehdotuksella pyritään tukemaan Kuwaitin ja Qatarin myönteistä oikeusvaltio- ja ihmisoikeuskehitystä ja niiden tukea unionille. Kuwait ja Qatar eivät luo epäsäännöllisen maahanmuuton riskiä unionille. Ehdotuksessa esitetyt toimenpiteet eivät ylittäisi sitä, mikä on tarpeen aiemmin esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Kuwait ja Qatar ovat tärkeitä taloudellisia ja kauppakumppaneita EU:lle. Maat ovat olleet myös hyvin tärkeitä kumppaneita Euroopalle Covid-19-pandemian jälkeisessä tilanteessa sekä Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen myötä, kun otetaan huomioon hyökkäyksen seuraukset energiahuollon kannalta sekä maailmanlaajuinen kampanja YK:n peruskirjan tukemiseksi.

Viisumivapauden myöntäminen Kuwaitin ja Qatarin kansalaisille hyödyttäisi EU:n taloutta ja erityisesti matkailualaa.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotus on säädöstyypiltään asetus, joten se olisi sellaisenaan Suomessa sovellettavaa oikeutta eikä lähtökohtaisesti vaatisi erillistä kansallista täytäntöönpanoa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan ehdotuksella ei ole kielteisiä vaikutuksia perusoikeuksien suojaamiseen Euroopan unionissa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksella ei rajoiteta Suomen perustuslaissa (731/1999) säädettyjä oikeuksia.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 2 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvoston silloinen puheenjohtajamaa Ranska kävi touko-kesäkuun 2022 vaihteessa kahdenväliset keskustelut jäsenvaltioiden kanssa näiden kantojen eriydyttyä vielä merkittävästi ehdotuksen osalta. Näiden kahdenvälisten keskustelujen jälkeen puheenjohtajamaa Ranska lisäsi monien jäsenvaltioiden asian käsittelyssä esiintuoman alueellisen koherenssin huomioiden ehdotukseen 17.6.2022 vielä Bahrainin, Omanin ja Saudi-Arabian. Jäsenvaltiot eivät saavuttaneet 22.6.2022 viisumityöryhmän kokouksessa yksimielisyyttä miten ehdotuksessa tulisi edetä, mahdollisesti minkä maiden osalta ja millä aikataululla. Työryhmäkeskustelujen jälkeen puheenjohtajamaa Ranska päätti edistää asiaa alkuperäisen ehdotuksen pohjalta.

Pysyvien edustajien komitea (COREPER) hyväksyi Euroopan parlamentin kanssa käytävien neuvottelujen neuvottelumandaatin 29.6.2022. Tällä hetkellä trilogineuvottelut komission, neuvoston ja parlamentin välillä ovat käynnissä. Euroopan parlamentti on syksyn 2022 aikana käydyissä alustavissa keskusteluissa painottanut mm. ihmisoikeusdialogin merkitystä. Euroopan parlamentissa asiaa käsitellään LIBE-komiteassa, raportojana Erik Marquardt (Greens/EFA)

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

EU6-jaosto 27.-28.6.2022 (kirjallinen menettely)

EU7-jaosto 27.-28.6.2022 (kirjallinen menettely)

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee yleisesti viisumivapauden myöntämistä maille, jotka täyttävät viisumivapaudelle asetetut kriteerit. Maita tulee tarkastella yksilöllisesti, perustuen niiden omiin merkkeihin ja komission huolelliseen arvioon viisumivapauden kriteerien täyttymisestä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä alueellisen näkökulman huomioimista tarkasteltaessa GCC (Gulf Cooperation Council) –maiden suhdetta EU:iin. Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti komission muiden alueen maiden kanssa käymään dialogiin ja viisumivapauden kriteerien tarkasteluun ja on valmis arvioimaan viisumivapauden mahdollista toteutumista myöhemmin myös muiden alueen maiden osalta kriteerien täytyessä. Komission ehdotuksen sisältämä viittaus alueelliseen koherenssiin ja GCC-maiden merkitykseen (art. 3a) täyttää tämän tavoitteen.

Valtioneuvosto katsoo, että konkreettiset sitoumukset takaisinotto- ja paluukysymysten osalta tulee sisällyttää osaksi sopimusta viisumivapaudesta. Komission ehdotuksen artikla 6b kattaa valtioneuvoston näkemyksen mukaan riittävällä tasolla tämän vaatimuksen.

Valtioneuvosto pitää hyvänä viisumivapauden voimaantulon sitomista ETIAS-järjestelmän käyttöönottoon (ehdotuksessa art. 6). Tämä on osaltaan rajaturvallisuutta edelleen lisäävä toimi. Tietty joustavuus tämän kriteerin osalta tulisi kuitenkin säilyttää, jotta EU ei osaltaan sitoi käsiään tilanteessa, mikäli ETIAS-järjestelmän käyttöönotto syystä tai toisesta viivästyisi teknisistä syistä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viisumivapaussojien ohella maiden kanssa käynnistetään myös viralliset, kahdenväliset dialogit ihmis- ja perusoikeuksista, turvallisuudesta sekä terrorismin torjunnasta. Tämä on tärkeä toimi, jolla vahvistetaan turvallisuusyhteistyötä EU:n ja GCC-maiden välillä, sekä edelleen tuetaan Kuwaitia ja Qataria edistymään tietyissä haasteissa, kuten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisessa näissä maissa.