

**Statsrådets principbeslut om riktlinjer för begränsning av inresa för Ryska federationens medborgare i syfte att trygga Finlands internationella relationer**

## **1. Bakgrund**

Det omfattande anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina i februari 2022 och den mobilisering som Ryssland utlyste den 21 september 2022 har lett till att säkerhetsläget i Europa har förändrats. Rysslands mobilisering samt den snabbt ökande turismen från Ryssland till Finland och via Finland äventyrar Finlands internationella ställning och internationella relationer. Ovissheten om följderna av mobiliseringen är stor, och dess konsekvenser måste beaktas.

Tillämpningen av avtalet mellan Europeiska unionen och Ryssland om förenklat utfärdande av viseringar avbröts delvis den 25 februari 2022 och helt och hållet den 12 september 2022. Från och med den 1 september har Finland kraftigt begränsat mottagandet av ansökningar om turistvisum i Ryssland. De ovannämnda åtgärderna har dock inte i den nya situationen i tillräcklig utsträckning begränsat resor för turism, inklusive genomresor via Finland. Finland är tillsammans med Norge den enda angränsande staten till Ryssland inom Schengenområdet som inte har infört nationella inresebegränsningar för Ryska federationens medborgare.

Enligt artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna gäller för inresa för tredjelandsmedborgares planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en period på 180 dagar, vilket innebär att den period på 180 dagar som föregår varje dag av vistelsen ska beaktas, följande villkor: de anses inte utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.

Enligt artikel 32.1 a strecksats vi i viseringskodexen ska, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25.1, en ansökan om visering avslås om sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa enligt definitionen i artikel 2.19 i kodexen om Schengengränserna eller internationella förbindelser, särskilt när det finns en registrering i medlemsstaternas nationella databaser som syftar till att vägra inresa av dessa skäl.

Vid sitt möte fredagen den 23 september 2022 förordade republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott att statsrådet ska utfärda ett principbeslut om en betydande begränsning av ryska medborgares inresa och visering på grund av risken för att Finlands internationella ställning lider allvarlig skada. Detta grundar sig på följande faktorer:

Resor för turism som ryska federationens medborgare gör genom Finland till andra länder äventyrar Finlands internationella relationer, särskilt med de EU-länder som har en landgräns mot Ryssland och när det gäller Schengensamarbetet. Estland, Lettland, Litauen och Polen har begränsat resor för turism från Ryssland eftersom de bedömer att resorna utgör en risk för deras inre säkerhet. Fortsatt turisttrafik från Ryssland via Finland till andra delar av Europa kan utgöra ett hot mot säkerheten i dessa Schengensländer.

Finland har den längsta landgränsen mot Ryssland i Schengenområdet. Till Finland riktas ett särskilt förtroende och särskilda förväntningar om att EU:s och Schengenområdets gräns, som också är Natos

blivande yttre gräns, håller och att tillträdet till Schengenområdet via den övervakas noga. Detta förtroende kan äventyras om turisttrafiken fortsätter. Begränsningen av resor för turism har också samband med Finlands relationer till Ukraina, som har bett Finland att begränsa ryssarnas turisttrafik. Fortsatt trafik via Finland till andra europeiska länder gör det också möjligt att kringgå de begränsningar som EU ställt i fråga om rysk flygtrafik (rådets förordning (EU) nr 833/2014).

De EU-länder som har en landgräns mot Ryssland skapar genom sina inresebegränsningar ny statspraxis och nya tolkningar av Schengenpraxis. Finlands agerande och ställning som EU- och Schengenland vid den ryska gränsen utgör en del av denna helhet. Det är viktigt att sträva efter en mer enhetlig linje tillsammans med Rysslands Schengen- och EU-grannländer samtidigt som Finland eftersträvar gemensamma riktlinjer på EU- och Schengennivå.

Huruvida Finlands internationella relationer äventyras kan inte bedömas vid gränskontrollen eller vid behandlingen av viseringsansökningar enbart av respektive myndighet separat i fråga om varje enskild resenär. Frågan gäller resor för turism till Finland och genomresor som helhet och deras inverkan på Finlands internationella relationer. Därför har statsrådet beslutat att som stöd för myndigheternas verksamhet bereda ett styrande principbeslut i vilket det konstateras att denna risk nu föreligger.

Finland har betonat vikten av åtgärder på EU-nivå för att lösa frågan. I sitt brev skickat den 20 september 2022 till Europeiska kommissionen föreslog Finland att kommissionen ger en rekommendation enligt vilken de medlemsstater som hindrar inresa för medborgare i Ryska federationen med visum som de själva beviljat ska göra det på de grunder som anges i Schengensystemet, antingen genom att återkalla eller upphäva viseringen eller genom att meddela personen inreseförbud. Detta skulle göra det möjligt att vägra en och samma person inresa i en annan medlemsstat utan en separat ny prövning i varje enskilt fall. Därtill har Finland vid EU:s inofficiella utrikesministermöte den 19 september föreslagit och aktivt arbetat för att ett förbud mot turistvisum ska tas med i EU:s nästa sanktionspaket som är under beredning, för att stärka EU:s enighet. Eftersom lösningarna på EU-nivå hittills inte har framskridit anser statsrådet att nationella åtgärder är nödvändiga.

Detta principbeslut påverkar inte asylsökandes rättigheter och inte heller de behöriga myndigheternas befogenheter.

Statsrådets principbeslut om riktlinjer för ryska federationens medborgares inresa i Finland och genomresa via Finland

Statsrådets mål är att genom detta principbeslut och på de sätt som beskrivs i beslutet samt genom närmare anvisningar skapa förutsättningar för att resor för turism från Ryssland till Finland och också vidare annanstans till Schengenområdet som genomresor begränsas kraftigt. Statsrådets mål är att på detta sätt eliminera den fara för Finlands internationella relationer som ryska resenärers inresor och genomresor medför.

Statsrådet anser att resor som Ryska federationens medborgare gör till Finland äventyrar Finlands internationella relationer. Därför anser statsrådet att det är nödvändigt att begränsa inresa för Ryska federationens medborgare vid Finlands yttre gräns. Begränsningarna baserar sig på artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna ((EU) 2016/399), enligt vilken tredjelandsmedborgares inresa förutsätter att de inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser. Schengenkodexen ger medlemsstaterna handlingsutrymme för nationella beslut och riktlinjer där bl.a. faktorer som hänför sig till internationella relationer och säkerhet ska beaktas.

Därför är det nödvändigt att statsrådet fastställer de riktlinjer som enligt statsrådets uppfattning är motiverade att bli beaktade vid bedömningen av villkoren för inresa för medborgare i Ryska federationen, vid beviljande av visum och vid bedömningen av förutsättningarna för viseringars giltighet. Detta gäller både resor för turism till Finland och genomresor till andra länder via Finland.

Statsrådet anser det vara viktigt att mottagandet av visumansökningar ytterligare begränsas kraftigt för att trygga skyddet för berättigade förväntningar för dem som ansöker om visum. Statsrådet anser att myndighetsverksamheten inte ska skapa omotiverade förväntningar på inresa om det inte finns några förutsättningar för inresa. Också av denna orsak och för att trygga likabehandling av dem som ansöker om visum anser statsrådet det vara motiverat att ge ett principbeslut om begränsning av resor för turism för medborgare i Ryska federationen.

Eftersom resor för turism begränsas vid den yttre gränsen för Ryska federationens medborgare, är det motiverat att utrikesförvaltningen i egenskap av behörig viseringsmyndighet beaktar detta vid prövningen av avslag på ansökan om visering enligt artikel 32 i viseringskodexen (EG) nr 810/2009) och återkallande och upphävande av visering enligt artikel 34 i viseringskodexen.

Genomförandet av riktlinjerna nedan får dock inte hindra resor som har en grund som är nödvändig med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom familjeskäl eller hälsoskäl, eller någon annan grundad anledning, såsom arbete. Med stöd av principbeslutet får man inte heller hindra resor som är nödvändiga av humanitära skäl eller på grund av ett nationellt intresse eller internationella förpliktelser. I dessa fall kan visering med territoriellt begränsad giltighet enligt artikel 25 i viseringskodexen övervägas.

De riktlinjer som nu fastställs påverkar inte rätten att söka internationellt skydd vid den yttre gränsen, personer som reser med uppehållstillstånd utfärdade av EU-medlemsländer eller med andra därmed jämförbara nationella tillstånd och inte heller de nationella myndigheternas befogenheter.

#### Av statsrådet godkända riktlinjer för begränsning av inresa:

Enligt republikens presidents och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets riktlinjer utgör Ryska federationens medborgares inresor för turism till Finlands territorium eller via Finlands territorium till andra Schengenländer en sådan fara för Finlands internationella relationer att det enligt statsrådets uppfattning är motiverat att beakta denna fara vid utfärdandet av visum, vid bedömningen av förutsättningarna för viseringars giltighet och när en person anländer till landet som en del av bedömningen av villkoren för inresa.

Enligt artikel 6.1 e i Schengenkodexen är ett villkor för tredjelandsmedborgares inresa att personen inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.

Bedömningen av villkoren för inresa ska enligt Schengenkodexen göras av gränsmyndigheten i samband med inresekontrollen separat för varje person som ankommer till landet. Enligt artikel 14.2 i Schengenkodexen får inresa nekad endast genom ett motiverat beslut med uppgift om av de exakta skälen för nekad inresa. Beslutet ska fattas av den gränskontrollmyndighet som är behörig enligt nationell rätt.

Vid prövning av förutsättningarna för utfärdande av visum och tillåtande av inresa är det motiverat att särskilt beakta följande specialgrupper:

1. familjemedlemmar till finska medborgare och tredjelandsmedborgare som har sin vanliga vistelseort i Finland (make eller maka, föräldrar, far- eller morföräldrar, barn, barnbarn och dem som personen försörjer samt de som ansöker om visum på basis av ett etablerat parförhållande),
2. familjemedlemmar till medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, i en medlemsstat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiziska edsförbundet enligt vad som avses i direktiv EG/2004/38,
3. personer som är på väg till Finland för kortvarigt arbete med visum,
4. personal inom transport- och logistikbranschen när de reser till Finland i sina arbetsuppgifter,
5. affärsresenärer som har en nödvändig orsak att resa på grund av affärsverksamhet,
6. studerande som kommer till Finland för kortvariga (kortare än 90 dygn) studier, inklusive för deltagande i inträdesprov,
7. personer vars grund för inresa är en etablerad vårdrelation i en vårdanstalt i Finland,
8. personer som har ägt en bostad eller en fastighet i Finland före den 30 september 2022, till den del syftet med resan är nödvändigt underhåll eller nödvändig skötsel av bostaden eller fastigheten,
9. personal vid Ryska federationens diplomatiska och konsulära beskickningar som är ackrediterad i eller utsänd till Finland samt deras familjemedlemmar, diplomatiska kurirer samt personal vid Ryska federationens diplomatiska och konsulära beskickningar som använder Finlands territorium under en genomresa för att fullgöra sina officiella uppgifter samt deras familjemedlemmar,
10. andra personer som reser av särskilda skäl enligt individuell prövning.

Gränsbevakningsväsendet meddelar närmare separata anvisningar om de särskilda grupper vilkas inresa inte är förknippad med sådan fara för Finlands internationella relationer att inresan utifrån dessa riktlinjer behöver begränsas.

Utrikesministeriet ger de finländska beskickningarna anvisningar gällande visumansökningar som görs av Ryska federationens medborgare i enlighet med riktlinjerna i detta principbeslut.

Riktlinjerna i detta principbeslut tillämpas från och med den 30 september 2022. Riktlinjerna gäller tills vidare. Statsrådet följer noggrant principbeslutets effekter och hur situationen utvecklas samt uppdaterar vid behov riktlinjerna i principbeslutet.