

## UTRIKESMINISTERIET

### 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 har lett till att säkerhetsläget i Europa har förändrats. Statsrådet ansåg i sitt principbeslut av den 29 september 2022 i enlighet med den förberedande behandlingen av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott att resor som Ryska federationens medborgare gör till Finland och via Finland till andra Schengenländer kan äventyra Finlands internationella relationer. Därför ansåg statsrådet att det är nödvändigt att begränsa inresa för Ryska federationens medborgare vid Finlands yttre gräns.

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 2022 började Finland kraftigt begränsa mottagandet av ansökningar om turistvisum i Ryssland. De ovannämnda åtgärderna begränsade dock inte i den nya situationen i tillräcklig utsträckning resor i turismsyfte, inklusive genomresor via Finland. Finland var då tillsammans med Norge den enda angränsande staten till Ryssland inom Schengenområdet som inte hade infört nationella inresebegränsningar för Ryska federationens medborgare.

Enligt artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna ((EU) 2016/399) gäller reglerna 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 ((EG) nr 810/2009) ska en ansökan om visering avslås utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25.1 om sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa 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 tisdagen den 27 juni 2023 förordade republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott att statsrådet ska förnya principbeslutet av den 29 september 2022 om en betydande begränsning av ryska medborgares inresa och visering på grund av risken för att Finlands internationella relationer lider allvarlig skada. Detta grundar sig på följande faktorer:

Icke-nödvändiga resor 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 begränsade icke-nödvändiga resor som företas av medborgare i Ryska federationen redan innan Finland fattade sitt principbeslut, eftersom dessa länder bedömde att sådana resor utgjorde en risk för deras inre säkerhet. Fortsatta icke-nödvändiga resor som företas av Ryska federationens medborgare via Finland till andra delar av Europa kan utgöra ett hot mot säkerheten i dessa Schengenländer. Estlands, Lettlands, Litauens och Polens begränsningar som gäller inresa är fortsättningsvis i kraft sommaren

2023. Det är fortfarande viktigt att sträva efter en enhetlig linje tillsammans med Rysslands Schengen- och EU-grannländer samtidigt som Finland eftersträvar gemensamma riktlinjer på EU- och Schengennivå.

Finland har den längsta landgränsen mot Ryssland i Schengenområdet. Till Finland riktas ett särskilt förtroende och särskilda förväntningar om att EU:s, Schengenrådets och Natos yttre gräns håller och att tillträdet till Schengenområdet via den övervakas noga. Detta förtroende kan äventyras om sådana icke-nödvändiga resor som företas av ryska medborgare fortsätter. Begränsningen av ryska medborgares icke-nödvändiga resor har också samband med Finlands relationer till Ukraina, som har bett att Finland ska begränsa ryssarnas icke-nödvändiga trafik. Fortsatt trafik via Finland till andra europeiska länder gör det också möjligt att kringgå de begränsningar som EU ställt i fråga om rysk trafik (rådets förordning (EU) nr 833/2014).

De EU-länder som har en landgräns mot Ryssland har genom sina inresebegränsningar skapat 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. Beslut om avlägsnande ur landet och beslut om återkallande av visering som Gränsbevakningsväsendet fattat enligt statsrådets principbeslut har överklagats hos flera förvaltningsdomstolar. Hittills har största delen av besvären avgjorts vid Östra Finlands förvaltningsdomstol, som i huvudsak har avslagit besvären och hållit fast vid de beslut som fattats enligt riktlinjerna i principbeslutet.

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 icke-nödvändiga resor till Finland och genomresor via Finland som helhet och deras inverkan på Finlands internationella relationer. Därför har statsrådet beslutat att som stöd för myndigheternas verksamhet förnya det styrande principbeslutet av den 29 september 2022 i vilket det konstateras att en sådan risk för att de internationella relationerna ska äventyras fortfarande föreligger.

Finland betonade redan hösten 2022 vikten av åtgärder på EU-nivå för att lösa frågan. Finland sände den 20 september ett brev till Europeiska kommissionen, i vilket Finland föreslog 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 ha gjort det möjligt att vägra en och samma person inresa i en annan medlemsstat utan en separat ny prövning i varje enskilt fall. Därtill föreslog Finland vid EU:s informella utrikesministermöte den 19 september 2022 att i syfte att stärka EU:s enighet borde ett förbud mot turistvisum ha tagits med i EU:s sanktionspaket, vars beredning då skulle inledas. Hittills har dock inga åtgärder på EU-nivå vidtagits.

Principbeslutet är bindande för det statsråd som har godkänt dem. Statsrådet beslutar vilka av de principbeslut som godkänts under tidigare regeringsperioder som ska gälla under innevarande regeringsperiod. För att garantera kontinuiteten när det gäller rättssäkerheten och rättsläget fastställer statsrådet utan dröjsmål efter att det inlett sitt arbete giltigheten av detta principbeslut.

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

## **2. 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 se över förutsättningarna för fortsatt begränsning av icke-nödvändiga resor som Ryska federationens medborgare gör till Finland och också vidare annanstans till Schengenområdet som genomresor. Statsrådets mål är att på detta sätt fortsätta eliminera den fara för Finlands internationella relationer som ryska resenärers icke-nödvändiga inresor och genomresor medför.

Ordalydelsen i principbeslutet har preciserats jämfört med den ursprungliga ordalydelsen samt harmoniserats så att den motsvarar kommissionens uppdaterade riktlinjer av den 30 september 2022 för utfärdande av viseringar till ryska sökande (C (2022) 7111 final). Samtidigt har man strävat efter att förhindra missbruk som myndigheterna noterat i tillämpningspraxis genom att definitionerna av grupper som omfattas av undantag har preciserats.

Statsrådet anser att icke-nödvändiga resor som Ryska federationens medborgare gör till Finland och via Finland vidare annanstans till Schengenområdet äventyrar Finlands internationella relationer. Därför anser statsrådet att det är nödvändigt att fortsätta begränsa inresa för Ryska federationens medborgare vid Finlands yttre gräns. Begränsningarna baserar sig på artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna, enligt vilken tredjelandsmedborgares inresa förutsätter att de inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas internationella förbindelser. Schengenkodexen ger medlemsstaterna handlingsutrymme för nationella beslut och riktlinjer där bl.a. faktorer som hänförelse till internationella relationer och säkerhet ska beaktas.

Därför är det nödvändigt att statsrådet förnyar riktlinjerna av den 29 september 2022, vilka 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 icke-nödvändiga resor till Finland och genomresor till andra Schengenländer via Finland.

Statsrådet anser det vara viktigt att mottagandet av visumansökningar fortfarande 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 förnya det principbeslut om begränsning av icke-nödvändiga resor för medborgare i Ryska federationen som fattades av Marins regering.

Eftersom icke-nödvändiga resor 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 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 Schengenländer och andra 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 icke-nödvändiga inresor 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 nekas endast genom ett motiverat beslut med uppgift om de exakta skälen för nekad inresa. Beslutet ska fattas av den gränskontrollmyndighet som är behörig enligt nationell rätt. När beslutet fattas ska en helhetsbedömning enligt 146 § i utlänningslagen beaktas samt artikel 4 i Schengenkodexen iaktas.

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 utlänningar 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 och kommer till landet på basis av ett etablerat parförhållande), i samband med resor till Finland,
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 (varar mindre än 90 dygn) med visum,
4. personal inom transport- och logistikbranschen när de reser till Finland i sina arbetsuppgifter,
5. affärsresenärer som av nödvändigt skäl som kräver personlig närvaro måste resa till Finland på grund av affärsverksamhet,
6. studerande som kommer till Finland för kortvariga (mindre än 90 dygn) studier som leder till examen eller är en del av examen, inklusive deltagande i inträdes- eller lämplighetsprov,
7. personer vars grund för inresa är en etablerad vårdrelation i en vårdanstalt i Finland,
8. de ägare till en fastighets- eller bostadsaktie som har ägt en bostad eller fastighet i Finland redan före den 30 september 2022, till den del syftet med resan är sådant nödvändigt och brådskande underhåll eller sådan nödvändig och brådskande skötsel av bostaden eller fastigheten som förutsätter ägarens personliga närvaro,
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 ger anvisningar om tillåtande av ovannämnda specialgruppers inresa i enlighet med riktlinjerna i detta principbeslut.

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 10 juli 2023. Riktlinjerna gäller tills vidare. Statsrådet följer noggrant principbeslutets effekter och hur situationen utvecklas samt uppdaterar vid behov riktlinjerna i principbeslutet.