

## Frågor och svar om statsrådets principbeslut 29. september 2022

Utrikesministeriet, inrikesministeriet, Gränsbevakningsväsendet

### Statsrådets principbeslut av den 29 september 2022 om begränsning av ryska medborgares inresa

#### 1. BAKGRUND

- Den mobilisering som Ryssland utlyste den 21 september 2022 ökar resorna från Ryssland till Finland och via Finland. Ovissheten om följderna av mobiliseringen är stor, och vi kan inte ignorera följderna det kommer att ha för Finlands situation.
- 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.

#### Varför begränsas beviljandet av visum till ryska medborgare och deras inresa till Finland?

- Statsrådet anser att resor som ryska medborgare gör till Finland äventyrar Finlands internationella relationer. Därför begränsas ryska medborgares inresa vid Finlands yttre gräns. Enligt samma princip upphör mottagandet av visumansökningar för turism helt och hållet i Ryssland.
- Begränsningarna baserar sig på kodexen om Schengengränserna, enligt vilken tredjelandetsmedborgares inresa förutsätter att de inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.
- Risken är att Ryska federationens medborgare som reser via Finland har en negativ inverkan på Finlands internationella relationer, särskilt med de EU-länder som har en landgräns med Ryssland, samt på Schengensamarbetet.

#### 2. RÄTTSLIG GRUND: EN RISK FÖR DE INTERNATIONELLA FÖRBINDELSERNA

##### Vad innebär det att resor från Ryssland äventyrar Finlands internationella förbindelser? På vilket sätt?

- Statsrådet har konstaterat att de resor som ryska medborgare gör till Finland för turism äventyrar Finlands internationella relationer. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott förordade detta redan tidigare. Finlands utrikespolitiska ledning har gjort en politisk helhetsbedömning där man beaktat flera vägande skäl, bland annat diskussioner med ledningen för Ukraina som utkämpar ett försvarskrig, möjligheten att kringgå de begränsningar som EU ställt i fråga om flygtrafiken och relationerna till de baltiska länderna och Polen. Det är uttryckligen fråga om en politisk helhetsbedömning som endast kan göras av statsledningen, och alla detaljer i bedömningen kan inte nödvändigtvis tillkännages offentligt.

##### Vilken lag grundar sig dessa nya begränsningar på? Gällde den inte tidigare?

- I artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna ingår ett inresevillkor som gäller risker för medlemsstaternas internationella förbindelser: ett inresevillkor för tredjelandetsmedborgare är att de inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.

Kodexen om Schengen gränserna har nog varit i kraft hela tiden, men på finska är formuleringen i singularis: inresevillkor för en enskild person. Villkoret att personen inte utgör en risk för de internationella förbindelserna har veterligen inte tidigare tillämpats kollektivt på en hel grupp människor. Nu har statsrådet konstaterat att turisttrafiken i allmänhet kan utgöra en risk för Finlands internationella förbindelser. Därför gäller det också varje enskild turist. På dessa grunder kan myndigheterna avslå en enskild persons visumansökan eller förhindra hans eller hennes inresa.

### **Hittills har det påståtts att säkerhetsbedömningen inte möjliggör att inresa begränsas. Vad har förändrats?**

- Den säkerhetsbedömning som gäller Finlands nationella säkerhet har åtminstone ännu inte förändrats. Här bör det beaktas att säkerhetsbedömningen görs i Finland av myndigheterna, medan en utrikespolitisk bedömning av huruvida Finlands internationella relationer äventyras endast kan göras av den politiska ledningen. Det kan hända att även säkerhetsbedömningen ändras när situationen i Ryssland förändras.

### **Hur exceptionellt är det principbeslut av statsrådet som nu bereds?**

- Så vitt vi vet har villkoret i Schengenregelverket att en person inte får utgöra en risk för någon av medlemsstaternas internationella förbindelser inte tidigare tillämpats kollektivt på en hel nationalitet (på resenärer av en viss nationalitet). Det har dock tillämpats på enskilda resenärer. I det avseendet tillämpar man ny statspraxis här. En rättslig bedömning har dock gjorts, justitiekanslern har bedömt lagligheten av ärendet och myndigheterna kan agera utifrån detta.

### **Tidigare var motiveringen att det skulle vara diskriminerande att sluta bevilja visum till människor av en viss nationalitet. Men baserar sig inte hela viseringssystemet på skillnader som görs utifrån nationalitet?**

- Det är sant att viseringssystemet baserar sig på skillnader som görs utifrån nationalitet, vissa nationaliteter omfattas av visumplikt och andra inte. Men när visum krävs, ska visumansökningarna behandlas i enlighet med EU-förordningens parametrar, som är samma för alla.
- Detta är inte helt okomplicerat, eftersom det också finns skillnader mellan länderna till exempel när det gäller bedömningen av handlingarnas tillförlitlighet: i vissa ursprungsländer för olaglig invandring kan man inte lita särskilt mycket på handlingar. Men själva principen är inte diskriminerande.
- Frågan om diskriminering är dock en bisak: här är det inte fråga om ryska medborgares rättigheter. Ett viktigare argument mot kollektiv praxis som gäller medborgare från ett enda land har varit att hela Schengensystemet baserar sig på individuell prövning.

### **Hur avviker Finlands lösning från de begränsningar som de baltiska länderna och Polen infört?**

- I de baltiska länderna begränsas inresa av säkerhetsmotiverade skäl. Enligt deras bedömning utgör ryska turister ett hot mot säkerheten, varför de har agerat med stöd av sin egen lagstiftning om gränssäkerheten. Hos oss har myndigheterna åtminstone inte ännu gjort någon sådan säkerhetsbedömning. Däremot har det gjorts en utrikespolitisk bedömning av Finlands internationella relationer, utifrån vilken de finländska myndigheterna kan agera.

### **Vilken viseringspolitik följer andra EU-länder än de baltiska länderna och Polen?**

- De flesta Schengenländer har inte begränsat ryska medborgares visering. En del länder har dock minskat sin verksamhet i Ryssland i betydande omfattning också när det gäller visering. Orsaken till detta är att beskickningarnas verksamhetsförutsättningar har försämrats.
- Finland är ett av de strängaste Schengenländerna. EU-länderna förhåller sig i genomsnitt mindre stränga än Finland, åtminstone tills vidare. De flesta EU-länder har ingen landgräns mot Ryssland, men det är möjligt att ta sig in i EU med flyg via viseringsbefriade länder, såsom Turkiet. Norge har inte infört liknande begränsningar vid gränsen mot Ryssland som de baltiska länderna och Polen (och snart Finland).

### **Har den rättsliga logik som de baltiska länderna och Polen tillämpar testats någonstans?**

- Inte vad vi vet. I sista hand avgörs frågan om lagenligheten i tillämpningen av EU-förordningarna i Europeiska unionens domstol, om någon klagar till domstolen. Ett avgörande i ärendet kan emellertid väntas först om flera år.

### **3. PÅ VILKET SÄTT BEGRÄNSAR PRINCIPBESLUTET INRESA?**

#### **På vilket sätt och från och med vilket datum begränsas ryska medborgares inresa och visering till Finland?**

- Begränsningarna börjar gälla fredagen den 30 september och de gäller tills vidare. Från och med det beviljas ryska medborgare som reser för turism inte längre visum. Statsrådet följer noga vilka konsekvenser principbeslutet får och hur situationen utvecklas.
- Den som ansöker om visum ska kunna lita på att myndighetsbeslutet består och på att myndighetsverksamheten inte skapar omotiverade förväntningar på inresa, om det de facto inte finns några förutsättningar för inresa. Därför begränsas mottagandet av visumansökningar kraftigt.

#### **Hur verkställer Gränsbevakningsväsendet begränsningarna vid Finlands yttre gränser?**

- Gränsmyndigheterna börjar tillämpa statsrådets principbeslut den 30 september kl. 00.
- I regel nekas inresa för personer som reser till Finland eller via Finland till EU- eller Schengenstater för turism. I varje enskilt fall görs en individuell helhetsbedömning och fattas ett individuellt beslut.
- Beslutet tillämpas i huvudsak på östgränsen, men det gäller också ryska medborgare som reser in i Finland från andra länder över de yttre gränserna.
- Begränsningarnas konsekvenser för gränsövergångstrafiken och gränssäkerheten bevakas effektivt.
- De internationella gränsövergångsställena vid östgränsen kommer att hålla samma öppettider.

#### **4. VILKA UNDANTAG FINNS DET FRÅN BEGRÄNSNINGARNA?**

##### **Vilka undantag finns det från begränsningarna enligt principbeslutet?**

- Avsikten är att helt göra slut på turism och genomresa. Det är dock viktigt att komma ihåg att inresa är ett massfenomen som inte går att kontrollera till hundra procent.
- Enligt principbeslutet ska sådana resor som har en grund som är nödvändig med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna inte hindras.
- Åtminstone familjemedlemmar och personer som har en etablerad vårdrelation på ett finländskt sjukhus utgör undantag som fortfarande kan beviljas visum och som får komma till Finland. Dessa undantag måste dock ses över om situationen förändras. Linjen är strikt.
- Finland ska inte heller hindra inresa för personer som har ett giltigt uppehållstillstånd i Finland, ett annat Schengenland eller ett land utanför Schengenområdet. Inte heller ryska medborgares återresa till Ryssland via Finland kommer att hindras.
- 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. Det kan vara fråga om en personlig situation eller omständigheter som gör att det är nödvändigt för personen att resa till Finland.
- Finland ska inte hindra resor via Finland för personer som har uppehållstillstånd i ett land utanför Schengenområdet. Finland ska inte heller hindra ryska medborgare från att resa via Finland vidare till Ryssland.

##### **Begränsas inresa för fastighetsägare, eller får de fortfarande komma till Finland?**

- Inte heller i detta läge gör fastighetsägande det lättare att få visum. I praktiken gäller samma regler för personer som äger fastigheter eller bostadsaktier som för turister som ska bo på hotell eller hyra en stuga.
- När visum inte längre beviljas för turism, gäller det också fastighetsägare. Det kan vara motiverat att tillåta vissa undantag, till exempel nödvändig skötsel av fastighet. Det väsentliga är att köp av en fastighet inte automatiskt betyder rätt till visum eller inresa. Den lönar sig inte att köpa en fastighet eller en bostad för att få rätt att resa till Finland.

#### **5. INRESA PÅ HUMANITÄR GRUND OCH ANSÖKAN OM ASYL**

##### **Vad händer med människor som behöver internationellt skydd om inresa med turistvisum hindras? Hur ska människor i behov av internationellt skydd kunna lämna Ryssland?**

- (Schengen-) visum är inte avsett för människor som behöver internationellt skydd. Om det i visumbehandlingen framkommer skäl att misstänka att den sökande har för avsikt att söka asyl, avslås ansökan. I praktiken vet vi emellertid att turistvisum är det vanligaste sättet att lämna Ryssland för personer som flyr. Därför är det uppenbart att utresa (för att söka asyl eller motsvarande) försvåras också för personer som eventuellt är i behov av skydd.

- Finland söker lösningar på detta problem. Utrikesministeriet utreder möjligheterna att införa ett humanitärt visum. I principbeslutet konstateras det också att det finns en möjlighet att införa regionalt avgränsade visum i enlighet med 25 artikeln i viseringskodexen.

### **Om en person som behöver skydd beviljas visum till Finland av den anledningen, finns det inte en risk att hen avslöjas för de ryska myndigheterna och utsätts för fara?**

- Finland har inget humanitärt visum för personer som behöver internationellt skydd. Beredningen av ett humanitärt visum har inletts, men det är fråga om ett omfattande lagstiftningsprojekt där man måste beakta olika säkerhetsaspekter och mycket annat.
- Om Finland beviljar ett Schengenvisum kan inte ett annat lands myndigheter se vad syftet med resan är. Gränsbevakningsmyndigheterna har tillgång till utrikesministeriets viseringssystem, så de inhemska myndigheterna kan se dessa uppgifter.

### **Kan man med stöd av de här restriktionerna hindra asylsökande vid gränsen mellan Finland och Ryssland?**

- Nej. Till exempel ryska medborgare kan också i fortsättningen söka asyl vid Finlands yttre gräns.

### **Vad gör man när uppehållsrätten löper ut för en person med visum eller något annat tillstånd från Ryssland?**

- Man måste ha en laglig grund för att uppehålla sig i Finland, såsom uppehållstillstånd eller visum. Om en person befinner sig i Finland och inte har en laglig grund för sin vistelse måste hen söka om uppehållstillstånd eller internationellt skydd.
  - Vistelsen blir laglig när ansökan lämnats in.
  - Man kan inte ansöka om visum till Finland i Finland. Visum är avsett för tillfällig vistelse och ska sökas vid en finsk beskickning utanför Finlands gränser.
- Om en person inte vistas i Finland på laglig grund och hen inte beviljas uppehållstillstånd eller internationellt skydd, måste personen återvända till sitt hemland.
- När myndigheterna fattar beslut om återsändande beaktas alltid gällande förbud mot återsändande. Det betyder att ingen får återsändas till ett område där han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet.

## **6. VAD HÄNDER NU: HUR PÅVERKAR GRÄNSTRAFIKEN OCH ANTALET VISUM SOM BEVILJAS?**

### **Hur syns besluten som nu fattas i gränstrafiken i praktiken?**

- Gränsbevakningsväsendets grova uppskattning är att de nya restriktionerna minskar antalet personer som reser från Ryssland till Finland med ungefär hälften. Det betyder cirka 25 procent av den normala nivån före pandemin (2019). Det är omöjligt att ge exakta siffror eftersom vi inte är den enda aktören eller faktorn som påverkar läget: läget i Ryssland förändras hela tiden och det avspeglas vid gränsen.

### **Hur syns besluten som nu fattas i antalet visum?**

- Antalet visum som beviljas för turism har redan skurits ned till 100 per dag. Det är 10 procent av antalet i augusti, cirka 3 procent av den normala nivån (2019) och under 2 procent av toppåren före pandemin och kriget (2013).

### **Hur många giltiga visum beviljade av Finland eller andra Schengenländer till ryska medborgare finns det just nu?**

- Det finns nu lite över 100 000 giltiga, minst tvååriga flergångsvisum som Finland beviljat i Ryssland. Antalet minskar sakta men säkert eftersom det nu beviljas väldigt få. Hur många visum Schengenländerna beviljat ryska medborgare totalt har vi inte exakta uppgifter om, men det rör sig om ungefär en miljon.

### **Återkallar Finland nu alla Schengen-turistvisum vid gränsen?**

- Finland kan återkalla visum som vi beviljat om villkoren för inresa inte uppfylls. Återkallandet är ett beslut som kan överklagas, det vill säga man kan söka ändring i det vid en domstol.
- När det gäller andra Schengenländers visum kan Finland hindra inresa om villkoren för inresa inte fylls, men Finland kan inte återkalla visum utfärdade av andra länder, om inte landet begärt att vi gör det.