

U 125/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om icke-erkännande av ryska resehandlingar som utfärdats i ockuperade utländska regioner (COM(2022) 662 final).

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag (COM(2022) 662 final) av den 6 september 2022 till Europaparlamentets och rådets beslut om icke-erkännande av ryska resehandlingar som utfärdats i ockuperade utländska regioner.

På grund av situationens brådskande karaktär överlämnades först en E-skrivelse om förslaget (E 114/2022 rd), som hade samordnats inom statsrådets samordningssystem.

U-skrivelsen innehåller inga nya ståndpunkter jämfört med E-skrivelsen.

Helsingfors 9.3.2023

Utrikesminister Pekka Haavisto

Utrikesrådet Jussi Tanner

**FÖRSLAG (COM(2022) 662 FINAL) TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
BESLUT OM ICKE-ERKÄNNANDE AV RYSKA RESEHANDLINGAR SOM UTFÄRDATS
I OCKUPERADE UTLÄNDSKA REGIONER****1 Förslagets bakgrund och syfte**

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland ett anfallskrig mot Ukraina i strid med folkrätt. EU har fördömt kategoriskt invasionen och infört sanktioner mot Ryssland och avbröt redan våren 2022 partiellt tillämpningen av avtalet om viseringslättnader mellan EU och Ryssland (se 20/2022 rd och E 106/2022 rd).

På ett informellt möte (mellan den 30 och den 31 augusti 2022) enades EU:s utrikesministrar politiskt om EU-åtgärder när det gäller ryska viseringar och resehandlingar. Utifrån detta har kommissionen bland annat lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om icke-erkännande av ryska resehandlingar som utfärdats i ockuperade utländska regioner (COM(2022) 662 final). Förslaget behandlades omedelbart i rådet. Finland har intagit sin ståndpunkt i frågan genom skrivelsen E 114/2022 rd till riksdagen.

Förslaget syftar till att säkerställa att ryska resehandlingar som utfärdas i, eller till personer som är bosatta i, de ockuperade utländska regionerna, oavsett geografiskt läge, inte erkänns av medlemsstaterna för utfärdande av visering och passage av de yttre gränserna. Genom åtgärden fastställs en gemensam strategi för icke-erkännande av sådana resehandlingar.

Kommissionen har tidigare givit medlemsstaterna icke-bindande riktlinjer för erkännandet av resehandlingar som Ryssland har utfärdat. Finland har beaktat riktlinjerna och godtar därför inte pass som det ryska migrationsverkets passkontor har utfärdat efter den 18 mars 2014 till invånare i Krim eller Sevastopol, som Ryssland olagligt har annekterat, såvida passinnehavaren inte har varit rysk medborgare före inkorporeringen. Finland godtar inte heller pass som Rysslands beskickningar i Abchazien och Sydossetien har utfärdat. Dessa separatistenklaiver, som har förklarat sig självständiga, ingår enligt folkrätten i Georgien. Finland godtar inte heller pass som har utfärdats efter den 24 april 2019 till invånare som är bosatta utanför det område som regeringen administrerar i Ukrainas regioner Donetsk eller Luhansk, såvida passinnehavaren inte har varit rysk medborgare före datumet i fråga.

Kommissionen utfärdade riktlinjer till medlemsstaternas konsulat i Ukraina och Ryska federationen vad gäller Schengenviseringsansökningar som lämnas in av personer bosatta i Krim efter Rysslands olagliga annektering av Krim 2014. Ytterligare riktlinjer utarbetades 2016 som en gemensam strategi i frågan om icke-erkännande av vissa kategorier av vanliga ryska internationella pass utfärdade av de ryska administrativa myndigheter som inrättats av Ryssland i Krim och Sevastopol. Under 2019 utarbetade kommissionens avdelningar och Europeiska utrikes-tjänsten riktlinjer för hanteringen av viseringsansökningar som lämnats in av personer som är bosatta i Ukrainas regioner Donetsk och Luhansk och som innehar vanliga ryska internationella pass. Ryska federationen utvidgar för närvarande bruket att utfärda vanliga ryska internationella pass i andra icke-regeringskontrollerade områden i Ukraina, särskilt regionerna Cherson och Zaporizjzja. I maj 2022 införde Ryssland ett förenklat ryskt naturaliseringsförfarande för föräldralösa barn från den så kallade Folkrepubliken Donetsk och den så kallade Folkrepubliken

Luhansk samt Ukraina. Dekretet gäller även barn utan föräldraomsorg och personer med inskränkt rättshandlingsförmåga som bor i dessa två ockuperade regioner.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt kommissionens förslag till beslut ska samtliga ryska resehandlingar som har utfärdats i de ockuperade regionerna eller till personer som är bosatta i de ockuperade regionerna inte erkännas som giltiga för utfärdande av visering eller passage av de yttre gränserna. Kommissionen ska upprätta en förteckning över de ryska resehandlingar som inte bör erkännas för resor till Schengenområdet.

Medlemsstaterna behåller rätten att utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet för handlingar som inte erkänns. Medlemsstaterna uppmanas att utnyttja denna rätt, särskilt för att säkerställa respekten för barnets rättigheter och principen om non-refoulement.

Beslutet ska ålägga medlemsstaterna skyldighet att inte erkänna ryska resehandlingar som ryska myndigheter har utfärdat till personer bosatta i de ockuperade regionerna och som enligt kommissionens förteckning inte bör erkännas för inresa i Schengenområdet. Förteckningen kommer att bifogas till de tabeller över erkända resehandlingar och icke-erkända resehandlingar som har upprättats enligt Europaparlamentets och rådets beslut 1105/2011/EU.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget utgörs av artikel 77.2 a och b i EUF-fördraget. På förslaget tillämpas det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Enligt förslaget har erkännandet av resehandlingar hittills fallit under medlemsstaternas befogenheter, eftersom unionen inte tidigare har utövat sin delade befogenhet i enlighet med artikel 77.2 a och b i EUF-fördraget när det gäller erkännande av resehandlingar som en del av den gemensamma viseringspolitiken och in- och utresekontrollerna. Enligt rådets rättstjänst är artiklarna i fråga tillämpliga för att bestämma vilka typer av resehandlingar som ska godtas vid passage av de yttre gränserna.

Kommissionen anser att målen för förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås genom nationella åtgärder i medlemsstaterna och kan uppnås bättre genom en lösning på unionsnivå.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är lämplig. Statsrådet påpekar att unionen första gången ska utöva sin befogenhet på det aktuella området. Statsrådet instämmer i kommissionens syn på att målen för förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås genom nationella åtgärder. Statsrådet anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

Förslaget har inga ekonomiska konsekvenser.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt kommissionen har förslaget inga negativa konsekvenser för skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen.

Statsrådet anser att förslaget inte inskränker de rättigheter som fastställs i Finlands grundlag (731/1999).

6 Ålands behörighet

Utifrån 27 § 26 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) omfattas frågan av rikets lagstiftningsbehörighet.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Frågan om icke-erkännande av ryska resehandlingar som utfärdats i de ockuperade utländska regionerna diskuterades i rådets arbetsgrupp för visering den 13 juli 2022.

EU:s åtgärder inom viseringspolitiken när det gäller Ryssland diskuterades av EU:s utrikesministrar på ett informellt möte mellan den 30 och den 31 augusti 2022. På mötet enades utrikesministrarna politiskt bland annat om att avtalet om viseringslättnader mellan EU och Ryssland skulle frysas, att medlemsstaterna inte skulle erkänna ryska resehandlingar som utfärdats i de ockuperade regionerna och att eventuella åtgärder i fråga om giltiga viseringar skulle kartläggas.

Utifrån den politiska enigheten har kommissionen berett diverse åtgärder för viseringspolitiken och lade därmed den 6 september 2022 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om icke-erkännande av ryska resehandlingar som utfärdats i ockuperade utländska regioner (COM(2022) 662 final).

Den 24 november 2022 röstade Europeiska parlamentet om antagandet av beslutet och antog beslutet med 531 röster för och 7 röster emot.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor antog förslaget den 5 december 2022.

8 Den nationella behandlingen av förslaget

E-skrivelsen behandlades i sektionerna EU3, EU6 och EU7 (skriftligt förfarande) mellan den 20 och den 21 september 2022.

U-skrivelsen behandlades i sektionerna EU3, EU6 och EU7 (skriftligt förfarande) den xx februari 2023.

9 Statsrådets ståndpunkt

Finland fördömer kategoriskt Rysslands invasion av Ukraina, som är en grov kränkning av folkrätt. Finland stöder starkt Ukrainas självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Finland svarar på Rysslands åtgärder som en del av Europeiska unionen.

Enligt Finland är det motiverat att EU reagerar effektivt på Rysslands invasion. Finland stöder EU:s tillvägagångssätt där uppsättningen åtgärder som riktas mot Ryssland ökas konsekvent i och med att Rysslands aggression fortsätter.

Finland betonar behovet av gemensamma regler för EU inom bruket att utfärda viseringar och erkänna resehandlingar när det är fråga om Ryssland. Finland stöder kommissionens förslag som syftar till att säkerställa att ryska resehandlingar som har utfärdats i de ockuperade regionerna inte erkänns av medlemsstaterna för utfärdande av visering och passage av de yttre gränserna. Enligt Finland är det bra att EU skapar gemensamma regler för att inte erkänna resehandlingarna i fråga.