



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 3 oktober 2022
(OR. en)

13054/22

JAI 1257
VISA 151
MIGR 284
COEST 701

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	30 september 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Föreg. dok. nr:	12351/22
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN <ol style="list-style-type: none">1. om uppdatering av riktlinjerna för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande efter rådets beslut (EU) 2022/1500 av den 9 september 2022 om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen, och2. om riktlinjer för kontroll av ryska medborgare vid de yttre gränserna

För delegationerna bifogas dokument – C(2022) 7111 final.

Bilaga: C(2022) 7111 final

Bryssel den 30.9.2022
C(2022) 7111 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

- 1. om uppdatering av riktlinjerna för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande efter rådets beslut (EU) 2022/1500 av den 9 september 2022 om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen, och**
- 2. om riktlinjer för kontroll av ryska medborgare vid de yttre gränserna**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

- 1. om uppdatering av riktlinjerna för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande efter rådets beslut (EU) 2022/1500 av den 9 september 2022 om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen, och**
- 2. om riktlinjer för kontroll av ryska medborgare vid de yttre gränserna**

1. Den 9 september 2022 antog rådet ett beslut om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen (*avtalet*)¹. Rådets beslut trädde i kraft den andra dagen efter det att det offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* och delgivits Ryska federationen. Detta beslut ersatte rådets beslut (EU) 2022/333.
2. Genom rådets beslut upphävs tillämpningen av alla bestämmelser i avtalet med avseende på Ryska federationens medborgare. Viseringslättnader för ryska medborgare ska inte tillämpas förrän upphävandet har hävts. Följaktligen kommer de allmänna bestämmelserna i viseringskodexen² automatiskt att gälla för ryska medborgare som ansöker om viseringar för kortare vistelse.
3. Danmark och de Schengenassocierade länderna – Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein – har gällande bilaterala avtal med Ryska federationen om förenklade viseringsförfaranden med samma innehåll som avtalet om förenklade viseringsförfaranden. Till följd av rådets beslut om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet om förenklade viseringsförfaranden förväntas de associerade länderna upphäva sina bilaterala avtal i enlighet med sina respektive nationella förfaranden. I enlighet med rådets beslut (EU) 2022/1500 upphävde Danmark i sin helhet tillämpningen av det bilaterala avtalet mellan Konungariket Danmarks regering och Ryska federationens regering om förenklat utfärdande av viseringar med verkan den 16 september 2022.
4. Med hänsyn till det mycket specifika sammanhang i vilket medlemsstaternas konsulat är verksamma, med beaktande av den övergripande situation som uppstått till följd av Ryska federationens provocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina och mot bakgrund av behovet av att främja en harmoniserad strategi för prövning av viseringsansökningar i Ryska federationen samt gemensamma lösningar inom Schengenområdet, är det dessutom lämpligt och nödvändigt att ge medlemsstaterna vägledning om förfarandena och villkoren för utfärdande av viseringar till ryska sökande. Dessa riktlinjer är nödvändiga för att säkerställa samstämmighet, tydlighet och öppenhet under viseringsförfarandet för ryska medborgare på alla konsulära platser.
5. Ryska federationens provocerade och oberättigade anfallskrig mot Ukraina har fått omfattande konsekvenser, däribland större risker och hot mot EU:s allmänna ordning och säkerhet. Det är mer utmanande för medlemsstaternas konsulat att kontrollera syftet med turistbesök jämfört med resor för andra ändamål (t.ex. familjebesök), också mot bakgrund av att vissa medlemsstaters konsulära kapacitet har minskat betydligt efter det att många medlemsstaters

¹ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen (EUT L 129, 17.5.2007).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 15.9.2009, s. 1).

konsulära och diplomatiska personal har utvisats av de ryska myndigheterna. Dessutom finns det fortfarande en reell risk för att personer som påstår sig resa för turiständamål skulle kunna främja propaganda till stöd för Ryska federationens anfallskrig mot Ukraina eller ägna sig åt annan omstörtande verksamhet till skada för EU. Ryska viseringssökande som reser för väsentliga ändamål, särskilt familjemedlemmar till EU-medborgare, regimkritiker, oberoende journalister, företrädare för det civila samhället och människorättsförsvarare, bör ha möjlighet att få tillträde till EU. I samband med upphävandet i sin helhet av tillämpningen av avtalet om förenklade viseringsförfaranden rekommenderar kommissionen därför att medlemsstaterna beaktar följande när de prövar ryska medborgares ansökningar om viseringar för kortare vistelse.

6. Den ryska ledningens upptrappning av kriget på senaste tiden – bland annat genom militär mobilisering, iscensatta ”folkomröstningar” i delar av de ockuperade ukrainska territorierna som förberedelse för Ryska federationens olagliga annektering av dem och farliga hot om att använda massförstörelsevapen, inklusive kärnvapen – har lett till att betydligt fler ryska medborgare har anlänt till unionens yttre gränser och att fler viseringsansökningar och viseringsförfrågningar kommit in till medlemsstaterna.
7. Efter mobiliseringsordern kan ett betydande antal värnpliktiga och deras familjer besluta att fly från Ryska federationen till EU. Det kan inte uteslutas att ryska medborgare som försöker undvika mobilisering och resa in i EU också utgör ett hot mot en medlemsstats eller hela unionens allmänna ordning, inre säkerhet eller internationella förbindelser. Viseringsansökningar som lämnas in av dessa ryska medborgare bör granskas av medlemsstaterna från fall till fall, och kontroller av ryska medborgare vid unionens yttre gränser bör genomföras på ett samordnat sätt, med särskild uppmärksamhet på säkerhetsrisker för medlemsstaterna och unionen.
8. Detta kräver skärpt granskning vid bedömningen av ryska medborgares viseringsansökningar samt särskilt noggranna kontroller vid EU:s yttre gränser. I detta avseende är det viktigt att understryka att kraftfulla och samordnade noggranna kontroller vid EU:s yttre gränser inte bara garanterar den berörda medlemsstatens säkerhet utan även integriteten för Schengenområdet som helhet. Säkra yttre gränser är en förutsättning för att området utan inre gränskontroller ska fungera, vilket särskilt betonas av kommissionen i Schengenstrategin³. I rådande situation bör det också betonas att återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna måste förbli en sista utväg. Medlemsstaterna påminns om att de inom Schengenområdet bör prioritera alternativ till inre gränskontroller, såsom förstärkt polissamarbete.
9. Det tål att påpekas att Schengenviseringar utfärdas för kortare vistelser på 90 dagar under en 180-dagarsperiod och att de därför inte kan utgöra en långsiktig lösning för ryska medborgare som försöker undvika mobilisering genom att fly hemlandet. Detta påverkar inte sådana personers rätt att söka internationellt skydd enligt EU:s asylslagstiftning eller möjligheten att ansöka om nationella viseringar för längre vistelse eller uppehållstillstånd.
10. I dessa reviderade riktlinjer undersöks de befintliga möjligheterna enligt förordning (EG) nr 810/2009⁴ (*viseringskodexen*) och förordning (EU) 2016/399⁵ (*kodexen om Schengengränserna*) i syfte att säkerställa att medlemsstaternas konsulat och gränsmyndigheter tillämpar en så

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde*, COM(2021) 277, 2.6.2021.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 15.9.2009, s. 1).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

grundlig säkerhetsgranskning som möjligt när de gör individuella bedömningar av viseringsansökningar och kontrollerar ryska medborgare vid unionens yttre gränser.

11. Dessa riktlinjer påverkar inte den tillämpliga rättsliga ramen på asylområdet, däribland rätten till asyl, principen om *non-refoulement* och medlemsstaternas möjlighet att pröva asylansökningar i ett förfarande som påskyndas och/eller genomförs vid gränsen eller i transitzoner, i enlighet med artiklarna 31.8 j och 43 i direktiv 2013/32/EU⁶.
12. Kommissionen kommer att fortlöpande se över genomförandet av dessa riktlinjer för att stödja snabba och samordnade insatser på EU-nivå när nya utmaningar uppstår. Kommissionen kommer i detta syfte att rapportera inom ramen för EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR) och samla in nödvändig information via EU-nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet.

I. Uppdaterade riktlinjer för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande

13. Medlemsstaterna bör vara särskilt noga med att säkerställa att behörighetsreglerna i artiklarna 5 och 6 i viseringskodexen beaktas och tillämpas korrekt i samband med varje viseringsansökan, så att viseringsshopping mellan olika konsulat undviks. Vägledning om fastställande av behörig medlemsstat finns i del II kapitel 1 i handledning I om viseringskodexen⁷. Om den medlemsstat som tog emot ansökan inte är behörig att behandla den, bör hela ansökan och alla styrkande handlingar återlämnas och viseringsavgiften återbetalas. Sökanden bör hänvisas till den behöriga medlemsstatens konsulat.

a) Behörig medlemsstat och konsulär territoriell behörighet att pröva viseringsansökningar

14. Enligt artikel 6 i viseringskodexen bör ansökningar endast prövas av konsulatet för den behöriga medlemsstat inom vars jurisdiktion sökanden är lagligt bosatt. Efter president Vladimir Putins order om militär mobilisering har ett betydande antal ryska värnpliktiga flytt till grannländer och andra länder i syfte att undvika att bli inkallade i den ryska armén. Den allmänna förväntningen är att många kommer att ansöka om Schengenvisering för att kunna resa vidare inom EU. Medlemsstaterna bör inte ta emot viseringsansökningar från ryska medborgare som befinner sig i ett tredjeland, såsom Georgien, Armenien, Kazakstan, Serbien, Turkiet, Förenade Arabemiraten osv., endast för en kortare vistelse eller för transitering. Sådana sökande bör hänvisas till det konsulat som är behörigt på deras bostadsort, vanligen i Ryska federationen. Undantag kan göras på grundval av artikel 6.2 i viseringskodexen och vägledningen i del II avsnitt 1.8 i handledning I om viseringskodexen, särskilt i svåra situationer och av humanitära skäl (t.ex. familjerelaterade besök på grund av plötslig sjukdom hos en släkting som är bosatt i EU, regimkritiker eller människorättsförsvarare). I dessa fall bör konsulaten också undersöka om viseringssökanden verkligen har för avsikt att stanna högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod i Schengenområdet. Om en längre vistelse planeras, vilket är sannolikt för personer som flyr från den militära mobiliseringen, bör ärendet behandlas enligt de tillämpliga reglerna för viseringar för längre vistelse. I detta sammanhang bör konsulaten ta hänsyn till om skyddet mot *refoulement* garanteras i det tredjeland där viseringsansökan lämnas in.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) (EUT L 180, 29.6.2013, s. 60).

⁷ Bilaga till kommissionens genomförandebeslut C(2020) 395 av den 28 januari 2020 om ändring av kommissionens beslut K(2010) 1620 slutlig vad gäller ersättande av handledningen för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar (handledning I om viseringskodexen).

b) Förfarandemässiga aspekter för att lämna in en viseringsansökan i Ryssland under rådande förhållanden

Medlemsstaternas kapacitet att hantera ansökningar om visering för kortare vistelse som lämnas in av ryska medborgare har minskat betydligt efter det att de ryska myndigheterna har utvisat många medlemsstaters konsulära och diplomatiska personal. Dessutom medför situationen i stort, med Rysslands anfallskrig (Ryska federationens ökade militära insatser, propaganda, ökade risker för medlemsstaternas allmänna ordning och säkerhet), ett behov av att säkerställa en mer ingående granskning för ryska medborgare eller vissa kategorier av ryska medborgare. Detta kan göra det nödvändigt för medlemsstaterna att anpassa sina förfaranden, utan att det påverkar säkerställandet av en korrekt prövning av varje enskild ansökan. Detta skulle kunna uppnås genom följande:

i) Fastställande av prioriteringar vid tilldelning av tider för inlämning av ansökningar

15. I artikel 9.2 i viseringskodexen föreskrivs att medlemsstaterna får kräva att sökande avtalar om ett besök. Besöket ska i regel äga rum inom två veckor från den tidpunkt då besöket begärdes. För närvarande kan detta vara mycket svårt för medlemsstaterna att säkerställa på grund av personalbristen vid de flesta medlemsstaters konsulat.
16. Kommissionen anser därför att medlemsstaterna, när de tilldelar tider för inlämnande av ansökan, bör ge lägre prioritet åt sökande som inte har ett väsentligt skäl att resa.

ii) Tidsram för att fatta beslut om en viseringsansökan

17. Med tanke på den nuvarande situationen krävs en grundlig granskning av alla ansökningar från ryska medborgare. Kommissionen anser att medlemsstaterna vid behov fullt ut bör utnyttja möjligheten att förlänga tidsfristen för att fatta beslut om en viseringsansökan till 45 dagar, i enlighet med artikel 23.2 i viseringskodexen.
18. Kommissionen understryker också att en förlängning av tidsfristen för att fatta beslut om ansökningar för vissa kategorier av sökande, dvs. de som inte har ett väsentligt skäl att resa, såsom de som ansöker om visering för turiständamål eller de vars resa inte är brådskande, även kan göra det möjligt att fatta beslut inom en kortare tid för de som har ett väsentligt syfte med sin resa eller kan åberopa ett motiverat nödfall i enlighet med artikel 23.2a i viseringskodexen.

iii) Begärande av ytterligare styrkande handlingar eller begränsning av vilka typer av handlingar som godtas som styrkande handling för viseringsansökan

19. Trots den harmoniserade förteckningen över styrkande handlingar som ska uppvisas av sökande i Ryska federationen (kommissionens genomförandebeslut C(2016) 3347 final av den 6 juni 2016), och i avvaktan på en eventuell ändring, skulle det i den nuvarande situationen vara motiverat att medlemsstaternas konsulat begär ytterligare handlingar under prövningen av en ansökan avseende vissa kategorier av ryska medborgare, för att säkerställa en hög granskningsnivå, särskilt när det gäller eventuella hot mot säkerhet, allmän ordning och internationella förbindelser.
20. Om det föreligger rimliga tvivel på äktheten hos de styrkande handlingar som sökanden lämnat in, på innehållets sanningsenlighet eller på tillförlitligheten hos sökandens utsagor, särskilt när det gäller syftet med resan, ska en sådan ansökan avslås i enlighet med artikel 32.1 b i

viseringskodexen och registreras i VIS i enlighet med artikel 12 i förordningen om Informationssystemet för viseringar (VIS)⁸. Därmed säkerställs att en varaktig dokumentation av vad som framkommit är synlig för alla konsulat, vilket är gängse praxis för alla avslag på viseringsansökningar.

21. Om en ansökan avslås i enlighet med artikel 32.1 b i viseringskodexen på grund av rimliga tvivel beträffande syftet med resan och sökandens styrkande handlingar eller utsagor (t.ex. att han eller hon påstår sig vara studerande eller på väg till en begravning, medan det egentliga syftet med resan är turism eller undvikande av militärtjänst), och om medlemsstaternas lagstiftning tillåter det, kan man överväga att utfärda inreseförbud och föra in en registrering i Schengens informationssystem (SIS) i enlighet med artikel 24 i förordning (EG) nr 1987/2006⁹ (*SIS II-förordningen*) i syfte att neka inresa och vistelse.

iv) Föregående samråd i enlighet med artikel 22 i viseringskodexen

22. Medlemsstaterna skulle, med hänvisning till hot mot den allmänna ordningen, mot den inre säkerheten eller mot internationella förbindelser, kunna begära samråd om utfärdandet av viseringar till ryska medborgare eller vissa kategorier av dessa och i enskilda fall invända mot utfärdandet av en visering som är giltig för hela Schengenområdet. I enlighet med artikel 25.1 a ii i viseringskodexen gäller att om den medlemsstat där ansökan lämnades in håller fast vid att utfärda en visering, ska detta vara en visering med territoriellt begränsad giltighet (giltig på den utfärdande medlemsstatens territorium eller i undantagsfall på flera medlemsstaters territorium, om dessa medlemsstater lämnar sitt samtycke).
23. En medlemsstat som begär samråd ska underrätta kommissionen om detta i enlighet med artikel 22.3 i viseringskodexen.

c) Bedömning av viseringsansökningar som lämnas in av ryska medborgare eller i Ryssland

Det är viktigt att erinra om följande element som redan ingår i riktlinjerna C(2022) 3084 som antogs den 5 maj 2022 och C(2022) 6596 av den 9 september 2022:

24. Mot bakgrund av den rådande ekonomiska och politiska situationen i Ryska federationen, i synnerhet efter de betydande rörelserna ut ur landet som föranleddes av president Vladimir Putins mobiliseringsorder, bör medlemsstaterna vara särskilt noga med bedömningen av huruvida en sökande utgör en risk för medlemsstaternas säkerhet och fastställa om inresevillkoren är uppfyllda, i enlighet med artikel 21 i viseringskodexen och vägledningen i del II kapitel 6 i handledning I om viseringskodexen. Framför allt bör följande element beaktas:

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1133 av den 7 juli 2021 om ändring av förordningarna (EU) nr 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 och (EU) 2019/818 vad gäller fastställandet av villkoren för åtkomst till andra EU-informationssystem för ändamål som gäller Informationssystemet för viseringar (EUT L 248, 13.7.2021, s. 1).

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 28.12.2006, s. 4).

- i. **Medicinsk reseförsäkring:** Konsulatet ansvarar för att avgöra om sökandens försäkring är lämplig i enlighet med artikel 15 i viseringskodexen. Observera bestämmelserna i artikel 15.5, som kräver att konsulaten undersöker om krav mot försäkringsbolaget kan drivas in i en medlemsstat. När det gäller försäkringar som utfärdas av ryska försäkringsgivare kan en sådan försäkring anses vara otillräcklig på grund av EU:s gällande restriktiva åtgärder. I sådana fall får medlemsstaterna kräva att sökande uppvisar en medicinsk reseförsäkring som utfärdats av försäkringsgivare utanför Ryska federationen.
- ii. **Kontroll av om sökanden uppfyller inresevillkoren och kan förväntas göra det under hela den planerade giltighetstiden för viseringen:** Den ekonomiska instabiliteten, de restriktiva åtgärderna och den politiska utvecklingen i Ryska federationen kan öka sannolikheten för att sökande med tiden inte längre kommer att uppfylla inresevillkoren. I sådana fall bör man överväga att utfärda viseringar med kortare giltighetstid och/eller viseringar för en inresa i stället för viseringar för flera inresor. Observera artikel 24.2a i viseringskodexen, där det anges att giltighetstiden för den utfärdade viseringen får förkortas i enskilda fall där det föreligger rimliga tvivel om att inresevillkoren kommer att uppfyllas under hela perioden. På grund av de försämrade villkoren bör medlemsstaterna avstå från att utfärda viseringar för flera inresor med lång giltighet, eftersom det inte är säkert om ryska medborgare kommer att fortsätta att uppfylla inresevillkoren, särskilt när resans angivna syfte är turism.
- iii. **Bedömning av sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den begärda viseringen löper ut, i enlighet med artikel 21.1 i viseringskodexen, utan att det påverkar möjligheten att av humanitära skäl utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet:** Den rådande situationen i Ryska federationen kan öka sannolikheten för att sökande planerar att stanna längre än tillåtet i EU. Detta kan särskilt vara fallet för de ryska medborgare, och deras familjer, som försöker undvika den militära mobiliseringsordern. Om det råder tvivel om avsikten att lämna medlemsstaternas territorium bör ansökan om visering avslås. Viseringskodexen innehåller tillräcklig flexibilitet för att göra det möjligt för medlemsstaterna att hantera särskilda situationer och att av humanitära skäl göra undantag från vissa av de villkor som måste vara uppfyllda för att en visering för kortare vistelse ska kunna beviljas (t.ex. till förmån för regimkritiker, oberoende journalister, människorättsförfvarare eller andra utsatta kategorier). Medlemsstaterna bör använda denna flexibilitet med full hänsyn till behovet av att upprätthålla säkerheten, och de bör noggrant bedöma om undantag är motiverade eftersom de fortsatt bör utnyttjas endast i exceptionella fall. Enbart inkallelse till militärtjänst eller värvning och vapenvägran bör inte betraktas som ett tillräckligt skäl för att utfärda viseringar av humanitära skäl. En visering med territoriellt begränsad giltighet måste utfärdas i enlighet med artikel 25 i viseringskodexen när vissa av villkoren för att bevilja en visering för kortare vistelse inte är uppfyllda (giltig för den utfärdande medlemsstatens territorium eller i undantagsfall inom flera medlemsstaters territorium med deras samtycke).
- iv. **Bedömning av om sökanden har tillräckliga medel för sitt uppehälle:** Det kan förväntas att sökande som är bosatta i Ryska federationen inte längre kan använda internationella kredit- eller betalkort när de reser i EU. Detta gör deras förmåga att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle ifrågasatt, i synnerhet när tillgångarna finns på konton i banker eller andra enheter som är föremål för EU:s restriktiva åtgärder.
- v. **Vid bedömningen av en viseringsansökan** bör konsulaten beakta huruvida sökanden har samröre med, eller styrs av, eller kan ge materiellt eller immateriellt stöd till personer eller

enheter som omfattas av EU:s restriktiva åtgärder som införts till följd av åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende¹⁰, eller till följd av allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna i Ukraina¹¹. I så fall bör det bedömas om viseringsansökan bör avslås på grundval av artikel 32.1 a vi i viseringskodexen. I tveksamma fall är EU:s sanktionskarta¹² ett verktyg som kan ge vägledning i form av den fullständiga förteckningen över personer och enheter som är föremål för EU:s restriktiva åtgärder.

25. Utöver ovannämnda element och med tanke på den utmanande säkerhetsmiljön i Ryska federationen och ökningen av antalet ryssar som försöker ta sig in i EU efter den militära mobiliseringsordern, bör medlemsstaternas konsulat beakta följande element när de prövar ansökningar som lämnats in av ryska medborgare.
26. **Det är viktigt att konsulaten noggrant kontrollerar om sökande kan anses utgöra ett hot mot någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller internationella förbindelser.** Om så är fallet bör viseringsansökan avslås. Det bör kontrolleras i SIS om sökanden omfattas av en registrering för nekad inresa. När så är möjligt och i tveksamma fall uppmanas konsulaten att vara mycket vaksamma, t.ex. genom att utöver SIS anlita nationella databaser och Interpols databaser, i enlighet med varje medlemsstats nationella lagstiftning. Dessutom bör konsulaten ha i åtanke att flera medlemsstater kräver samråd med sina centrala myndigheter under prövningen av varje ansökan som lämnas in av en rysk medborgare, i enlighet med artikel 22 i viseringskodexen.
27. Konsulaten bör under prövningen av en ansökan om Schengenvisering vara **särskilt uppmärksamma på vissa kategorier av ryska sökande** som avses i punkterna 24 v och 26 för vilka sannolikheten för en potentiell risk anses vara hög, samtidigt som beslut fattas på grundval av en individuell bedömning.
28. Medlemsstaterna skulle särskilt kunna anse att det för vissa kategorier av ryska sökande är högst sannolikt att de **kan utgöra ett potentiellt hot mot någon medlemsstats internationella förbindelser**. Medlemsstaterna bör undersöka om ryska viseringssökande vars angivna resesyfte är turism kan ha koppling till eller på annat sätt kan tänkas stödja regimen och därmed utgöra en ökad risk när det gäller att främja propaganda för kriget och/eller bedriva lobbyverksamhet för den ryska regeringens intressen.
29. Medlemsstaterna kunde anta en expansiv strategi för att fastställa vilka faktorer som skulle kunna leda till att en person identifieras som ett **potentiellt hot**: detta skulle i praktiken kunna innebära att ett eventuellt hot, baserat på en undersökning av den individuella situationen i det aktuella geopolitiska sammanhanget, skulle kunna leda till att viseringen avslås. Detta är särskilt relevant för ryska medborgare som flyr den militära mobiliseringsordern.

¹⁰ Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 17.3.2014, s. 16), rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 17.3.2014, s. 6).

¹¹ Rådets beslut (Gusp) 2020/1999 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna (EUT L 410I, 7.12.2020, s. 13), rådets förordning (EU) 2020/1998 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna (EUT L 410I, 7.12.2020, s. 1).

¹² <https://www.sanctionsmap.eu>; <https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions?locale=en>

30. När det gäller **ryska medborgare som reser som turister** är det motiverat att ha ett mycket strikt tillvägagångssätt, eftersom det är svårare att bedöma resans berättigande jämfört med andra ändamål (affärsresa, familjebesök eller läkarbesök). Dessutom kan det hända att den berörda personen inte har någon anknytning till en person som befinner sig på medlemsstaternas territorium (i motsats till exempelvis familjebesök, affärsresor eller läkarbesök). Det bör fastställas om det finns rimliga skäl att betvivla tillförlitligheten hos sökandens utsagor eller hans eller hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut, i vilket fall viseringsansökningar ska avslås i enlighet med artikel 32.1 b i viseringskodexen¹³. Medlemsstaterna uppmanas att **intensifiera informationsutbytet** inom ramen för det lokala Schengensamarbetet för att i möjligaste mån och i enlighet med artikel 48.1 i viseringskodexen säkerställa ett harmoniserat tillvägagångssätt för prövning av viseringsansökningar som lämnats in i Ryska federationen.
31. Reglerna i direktiv 2004/38/EG¹⁴ om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier fortsätter att gälla¹⁵.
32. Det måste erinras om att viseringskodexen innehåller undantagsbestämmelser som medger utfärdande av **viseringar av humanitära skäl**, av **hänsyn till nationella intressen** eller **på grund av internationella förpliktelser**. Det är tillåtet att avstå från att ta ut viseringsavgiften eller att sänka den, i enlighet med artikel 16.6 i viseringskodexen, om en sådan åtgärd syftar till att främja kultur- eller idrottsintressen, utrikespolitiska, utvecklingspolitiska och andra väsentliga allmänintressen eller på grund av internationella förpliktelser. Sådana bestämmelser skulle kunna användas för att **underlätta resor för oberoende journalister, regimkritiker, elever, studerande och forskare**, eftersom dessa kategorier av resenärer nu måste betala en viseringsavgift på 80 EUR i stället för 35 EUR – såvida inte avgiften inte tas ut eller sänks i enlighet med artikel 16.2, 16.4 eller 16.5 i viseringskodexen. Enligt artikel 19.4 får ansökningar som inte uppfyller kraven ändå tas upp till prövning, och artikel 25.1 i viseringskodexen gör det möjligt att utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet, trots att inresevillkoren inte är uppfyllda. Detta är relevant till exempel när det gäller viseringsansökningar som lämnas in av **regimkritiker, oberoende journalister, människorättsförsvarare och företrädare för civilsamhällesorganisationer** som inte kontrolleras av Ryska federationens regering, **samt deras familjemedlemmar**.
33. Medlemsstaterna bör tillämpa dessa undantag först efter en grundlig bedömning. Det är därför upp till medlemsstaterna att, på grundval av en individuell prövning, bedöma om ansökningar från ryska medborgare kan omfattas av kategorin ”humanitära skäl”. Det finns ingen unik uppsättning handlingar som skulle bevisa att en person har rätt till visering av humanitära skäl, eftersom individuella omständigheter skiljer sig alltför mycket åt och kräver en bedömning från fall till fall.
34. Reglerna i direktiv 2004/38/EG¹⁶ om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier fortsätter att gälla¹⁷.

¹³ Ett beslut om avslag och uppgift om de skäl som ligger till grund för avslaget ska meddelas den sökande med hjälp av standardformuläret i bilaga VI på språket i den medlemsstat som har fattat det slutliga beslutet om ansökan samt ett annat officiellt språk vid unionens institutioner. Sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att överklaga.

¹⁴ Direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

¹⁵ I synnerhet ska ett avslag på viseringsansökan för en person som åtnjuter fri rörlighet betraktas som en begränsning av den fria rörligheten. Det måste därför uppfylla kraven i kapitel VI i direktiv 2004/38/EG, särskilt de rättssäkerhetsgarantier som fastställs i det kapitlet.

d) Återkallande och upphävande av giltiga viseringar som innehas av ryska medborgare

35. I artikel 34 i viseringskodexen fastställs bestämmelser om upphävande och återkallande av viseringar. Ett upphävande är möjligt om det blir uppenbart att villkoren för utfärdandet inte var uppfyllda vid tidpunkten (särskilt om det finns tungt vägande skäl att anta att viseringen erhållits på bedrägligt sätt) och ett återkallande är möjligt om det blir uppenbart att villkoren för att utfärda den inte längre är uppfyllda. Exempelvis måste en visering återkallas vid gränsen om viseringsinnehavaren har registrerats i SIS sedan viseringen utfärdades.
36. Med hänsyn till rådande omständigheter bör medlemsstaterna ge konsulat och gränsbevakningstjänstemän i uppdrag att utöva skärpt kontroll vid bedömningen av giltigheten av redan utfärdade viseringar. I synnerhet för viseringar som fortfarande är giltiga uppmanas medlemsstaterna att göra en ny individuell bedömning av dem för att kontrollera om villkoren för utfärdandet fortfarande föreligger mot bakgrund av de rådande omständigheterna, eller om en visering, efter en grundlig bedömning, bör återkallas. Vid bedömningen bör bland annat följande aspekter beaktas:
- Medicinsk reseförsäkring: huruvida fordran mot ett ryskt försäkringsbolag skulle kunna återkrävas eller inte på grund av de restriktiva åtgärder som EU infört mot vissa ekonomiska aktörer (se punkt 23 i om medicinsk reseförsäkring).
 - Avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan viseringen löper ut: särskilt när det gäller ryska medborgare i åldern 18–60 år som kan inkallas som reservister och försöker undvika militära mobiliseringsorder.
 - Säkerhetsöverväganden: när det gäller viseringar som utfärdats före den militära mobiliseringen i Ryska federationen och som fortfarande är giltiga, huruvida villkoren för utfärdande mot bakgrund av de rådande omständigheterna och i synnerhet mobiliseringen inte längre är uppfyllda, i enlighet med artiklarna 34.2 och 21.3 d i viseringskodexen. Om det finns skäl för upphävande/återkallande får ett sådant beslut fattas av gränskontrolltjänstemannen eller konsulaten oberoende av vilken medlemsstat som utfärdat viseringen. Myndigheten bör informera den registrerande medlemsstaten om detta samt anbringa motsvarande stämpel på viseringsmärket och föra in information om upphävande/återkallande i informationssystemet för viseringar, i enlighet med artikel 13 i VIS-förordningen¹⁸. Personer vars visering har återkallats ska ha rätt att överklaga.
37. Det har antagits restriktiva åtgärder¹⁹ som förbjuder medborgare i Ryska federationen att resa in i eller transitera genom medlemsstaternas territorier. I detta sammanhang innehåller Schengens informationssystem registreringar om sådana personer som omfattas av EU:s restriktiva åtgärder

¹⁶ Direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

¹⁷ I synnerhet ska ett avslag på viseringsansökan för en person som åtnjuter fri rörlighet betraktas som en begränsning av den fria rörligheten. Det måste därför uppfylla kraven i kapitel VI i direktiv 2004/38/EG, särskilt de rättssäkerhetsgarantier som fastställs i det kapitlet.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).

¹⁹ Se i synnerhet Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 17.3.2014, s. 16) och rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 17.3.2014, s. 6).

och som är förbjudna att resa in i eller vistas i Schengenområdet. Medlemsstaterna bör **återkalla viseringar** som utfärdats till sådana personer innan reseförbudet trädde i kraft och som fortfarande är giltiga, eftersom villkoren för att utfärda dem inte längre är uppfyllda, i enlighet med artiklarna 34.2 och 21.3 c i viseringskodexen. Information om återkallad visering måste registreras i VIS i enlighet med artikel 13 i VIS-förordningen. Viseringsinnehavaren bör meddelas om återkallandet i enlighet med artikel 34.6 i viseringskodexen.

38. Medlemsstaterna bör också inta en strikt hållning med avseende på **omprövning av viseringar** som redan utfärdats till ryska medborgare, i linje med de principer som tillämpas vid bedömningen av nya viseringsansökningar som lämnats in av ryska medborgare: mer ingående granskning för ryska medborgare, på grundval av en **omprövning av den individuella situationen i den nuvarande geopolitiska kontexten, kan leda till att en individ identifieras som ett potentiellt hot**. Om det visar sig att villkoren för utfärdande av visering inte längre är uppfyllda bör medlemsstaterna återkalla viseringar som utfärdats till sådana medborgare och som fortfarande är giltiga, i enlighet med artiklarna 34.2 och 21.1 i viseringskodexen. Information om en återkallad visering måste föras in i informationssystemet för viseringar (VIS) i enlighet med artikel 13 i VIS-förordningen. Viseringsinnehavaren bör meddelas om återkallandet i enlighet med artikel 34.6 i viseringskodexen. En visering ska som huvudregel återkallas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade den. En visering kan återkallas av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat, varvid myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen ska underrättas om detta återkallande. Exempelvis bör viseringen återkallas vid gränsen om viseringsinnehavaren har registrerats i SIS sedan viseringen utfärdades. Personer vars visering har återkallats har rätt att överklaga ett sådant beslut.
39. Det ska dessutom erinras om att enligt artikel 30 i viseringskodexen **ger enbart innehav av en visering inte automatisk rätt till inresa i Schengenområdet**. Uppvisande av en giltig visering som redan utfärdats till en medborgare i Ryska federationen påverkar därför inte medlemsstaternas skyldighet att genomföra omfattande in- och utresekontroller för att kontrollera att villkoren för inresa i artikel 6 i kodexen om Schengengränserna är uppfyllda och för att säkerställa att inresa nekas om dessa villkor inte är uppfyllda.

e) Gällande bilaterala avtal om undantag från viseringskravet med Ryska federationen

40. I viseringsförordningen²⁰ fastställs en gemensam förteckning över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar EU:s yttre gränser och en förteckning över länder vars medborgare är undantagna från det kravet. Dessa förteckningar finns i bilagorna till viseringsförordningen.
41. Dessutom föreskrivs i artikel 6.1 a i viseringsförordningen att en ”medlemsstat får föreskriva undantag från viseringskravet [...] för a) innehavare av diplomatpass, tjänstepass eller särskilda pass”. I enlighet med artikel 12 måste medlemsstaterna anmäla de åtgärder de vidtar i enlighet med artikel 6 i viseringsförordningen och kommissionen offentliggör dessa åtgärder i informationssyfte.
42. För att rådets beslut om fullständigt upphävande av tillämpningen av avtalet ska vara verkningsfullt är det också nödvändigt att medlemsstaterna upphäver tillämpningen av bilaterala

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (EUT L 303, 28.11.2018, s. 39).

avtal om undantag från viseringskravet med Ryska federationen, vilka föreskriver viseringsfria resor för innehavare av Ryska federationens tjänstepass och särskilda pass, och underrättar kommissionen om sådana upphävanden.

43. Medlemsstaterna ska se till att EU:s restriktiva åtgärder tillämpas och är verkningsfulla även när bilaterala avtal om undantag från viseringskravet med Ryska federationen är i kraft.

f) Genomförande och information till allmänheten

44. Dessa operativa riktlinjer är avsedda att hjälpa medlemsstaterna att hantera alla ansökningar som lämnas in av ryska medborgare, oavsett var de är bosatta.
45. Det är upp till medlemsstaternas centrala myndigheter att förmedla dessa riktlinjer till alla sina konsulära beskickningar runt om i världen.
46. Medlemsstaterna förblir ansvariga för att informera allmänheten om det fullständiga upphävandet av avtalet (artikel 47.1 i viseringskodexen).

g) Uppföljning inom det lokala Schengensamarbetet

47. I enlighet med artikel 48.1 i viseringskodexen kommer EU:s delegation inom det lokala Schengensamarbetet att samordna och organisera regelbundna utbyten av information om genomförandet av dessa riktlinjer och övervaka att de ändringar som följer av det fullständiga upphävandet av avtalet tillämpas korrekt. Rapporter från möten om genomförandet av dessa riktlinjer bör delas med medlemsstaternas centrala viseringsmyndigheter, i enlighet med artikel 48.5 i viseringskodexen, och med kommissionen.

II. Riktlinjer för kontroller av ryska medborgare vid de yttre gränserna i enlighet med kodexen om Schengengränserna

48. Det är personalen vid de nationella gränsbevakningsmyndigheterna, i tillämpliga fall med stöd av Frontex stående styrka, som ska bedöma alla aspekter av uppfyllandet av inresevillkoren, från fall till fall, när de utför kontroller vid de yttre gränserna, oavsett från vilken plats en rysk medborgare som vill passera den yttre gränsen har rest.
49. Enligt artikel 8.3 i kodexen om Schengengränserna ska tredjelandsmedborgares gränsöverskridande rörlighet vid de yttre gränserna vara föremål för noggranna kontroller genomförda av gränskontrolltjänstemän för att undersöka om tredjelandsmedborgarna uppfyller inresevillkoren i artikel 6.1 i samma kodex. Mot bakgrund av Ryska federationens olagliga aggression mot Ukraina är det viktigt att gränskontrolltjänstemän vid alla gränsövergångsställen vid de yttre gränserna på ett konsekvent sätt bedömer huruvida en rysk medborgare som passerar den yttre gränsen uppfyller inresevillkoren i Schengenområdet för att undvika att en sökande som har nekats inresa av en medlemsstat beviljas inresa av en annan medlemsstat.
50. Om gränskontrolltjänstemännen efter en individuell bedömning kommer fram till att den ryska medborgaren inte uppfyller alla inresevillkor bör inresa i Schengenområdet vägras i enlighet med artikel 14 i kodexen om Schengengränserna.
51. Enligt artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna är ett av inresevillkoren för tredjelandsmedborgare att personen inte anses utgöra ett **hot mot någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller internationella förbindelser**. Mot bakgrund av det nuvarande geopolitiska läget, den militära mobiliseringen i Ryska federationen och konsekvenserna av dessa händelser för unionens och dess medlemsstaters stabilitet och säkerhet bör gränsmyndigheterna genomföra en intensiv individuell granskning av den potentiella ökade

säkerhetsrisk som en medborgare i ett land som bedriver krig i Europa utgör i Schengenområdet. I syfte att genomföra en sådan individuell bedömning bör gränskontrolltjänstemännen särskilt genomföra en grundlig intervju med den ryska medborgare som vill resa in i Schengenområdet. Utöver en kontroll på grundval av uppgifter i resehandlingar bör en systematisk kontroll med hjälp av fingeravtryck i Schengens informationssystem utföras för att även upptäcka registreringar om personer som använder falska eller okända identiteter.

52. I detta sammanhang, och med beaktande av det geopolitiska sammanhanget, bör gränskontrolltjänstemännen också ta hänsyn till om det skulle kunna skada en eller flera medlemsstaters internationella förbindelser om en rysk medborgare tillåts resa in i Schengenområdet vid en tidpunkt då vederbörandes ursprungsland ägnar sig åt en olaglig militär aggression mot ett kandidatland. Mot bakgrund av den ytterligare arbetsbörda som denna förstärkta kontroll kommer att leda till uppmanas medlemsstaterna att överföra ytterligare personal till de gränsbevakningstjänstemän som är placerade vid de berörda yttre gränserna.
53. Den ökade noggrannheten får dock inte leda till att personer som har ett legitimt intresse av att lämna Ryska federationen och resa in i Schengenområdet nekas inresa. Medlemsstaternas gränsbevakningsmyndigheter bör särskilt uppmärksamma ryska medborgare som är människorättsförfarare, oliktankande eller oberoende journalister och som befinner sig vid ett gränsövergångsställe vid de yttre gränserna. Gränskontrollmyndigheterna uppmanas att bedöma dessa personers ansökningar om inresa också mot bakgrund av artikel 6.5 c i kodexen om Schengen gränserna, som ger möjlighet att av humanitära skäl tillåta tredjelandsmedborgares inresa, även om dessa tredjelandsmedborgare inte uppfyller ett eller flera av de villkor som anges i artikel 6.1. Detsamma bör gälla för ukrainska medborgare som har ålagts ryskt medborgarskap till följd av ockupation i sin region, i fall där de kan styrka sitt tidigare ukrainska medborgarskap.
54. Om en rysk medborgare nekas inresa på grund av att han eller hon anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i medlemsstaterna, kan den nekande medlemsstaten, på grundval av en separat individuell bedömning, även överväga att anta ett beslut enligt nationell lagstiftning om förbud mot inresa och vistelse och föra in en registrering för detta ändamål i Schengens informationssystem i enlighet med artikel 24 i SIS II-förordningen. Varaktigheten för det inreseförbud som antagits enligt nationell lagstiftning bör stå i proportion till hotet. Införandet av registreringen i SIS hindrar den person som anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten ifrån att resa in i Schengenområdet via ett annat gränsövergångsställe i samma eller en annan medlemsstat. Samtliga personuppgifter om personen samt fingeravtryck och fotografier av vederbörande måste föras in i registreringen.

Transportörers ansvar

55. Enligt artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och direktiv 2001/51²¹ är transportörer (det vill säga varje fysisk eller juridisk person vars verksamhet består i att tillhandahålla passagerartransporter med flyg, sjövägen eller på land) skyldiga att omedelbart ta ansvar för tredjelandsmedborgare som nekas inresa till en medlemsstats territorium och som av dem förts till den yttre gränsen. Dessutom är transportörer som transporterar resenärer med flyg eller sjövägen eller med buss skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en

²¹ Artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (EGT L 239, 22.9.2000, s. 1) och rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 45).

tredjELandsmedborgare innehar de resehandlingar som krävs för inresa till medlemsstatens territorium, med förbehåll för eventuella böter om kontrollen av sådana handlingar har varit otillräcklig.

56. Det är därför viktigt att transportörerna förblir vaksamma när de kontrollerar att de resehandlingar som krävs för inresa finns tillgängliga. Medlemsstaterna uppmanas att erbjuda transportörerna praktiskt stöd i detta avseende, så att antalet ryska medborgare som anländer utan sådana resehandlingar begränsas.
57. Om en giltig visering återkallas och resenären nekas inresa av det skälet eller, trots att viseringen vid ombordstigning fortfarande är giltig, på grund av den övergripande bedömningen av inresevillkoren, är transportörerna fortfarande skyldiga att återsända personen till det land från vilket vederbörande transporterades eller till det land som utfärdat resehandlingens eller till ett annat tredjELand.

