



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.9.2002
KOM(2002) 510 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

KALININGRAD: TRANSITERING

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

KALININGRAD: TRANSITERING

Inledning

1. Efter diskussionerna om Kaliningrad vid toppmötet mellan Europeiska unionen och Ryssland i Moskva uppmanade Europeiska rådet i Sevilla kommissionen att ”i god tid före dess möte i Bryssel lägga fram en kompletterande studie av de möjligheter som erbjuds för att med iakttagande av regelverket och i samförstånd med de berörda kandidatländerna på ett effektivt och smidigt sätt lösa frågan om transitering av personer och varor till och från Kaliningrad Oblast”.

2. Kommissionen har därför utgått ifrån antagandet att rådet önskar utforska samtliga möjligheter inom regelverket när det gäller rörlighet för både personer och varor mellan Kaliningrad och övriga Ryssland. Samtidigt måste de ”effektiva och smidiga” lösningar som undersökningen kan komma att resultera i vara godtagbara för kandidatländerna. Kommissionen förmodar också att rådet inte önskar ändra de gemensamma ståndpunkter där EU anger sina krav rörande kandidatländernas tillämpning av regelverket. Den gemensamma linje som rådet (allmänna frågor) antog den 13 maj 2002 (dokument 8304/02), i vilken Schengenregelverkets grundregler återges, fortsätter att gälla (bilaga III). Detta meddelande omfattar inte småskalig gränstrafik, eftersom denna fråga inte är utmärkande för Kaliningrads situation och därför bör behandlas på en nivå som omfattar alla nya gränsregioner i den utvidgade unionen. Frågan om småskalig gränstrafik behandlas separat i rådet på grundval av ett arbetsdokument från kommissionen.

3. Kommissionen tillmötesgår i sin undersökning rådets önskemål om att lösningarna skall vara förenliga med regelverket, men utgår ifrån att regelverket inte är så osmidigt att det inte skulle kunna tillgodose särskilda omständigheter. Faktum är att regelverket ständigt utvecklas, och det finns ännu inga särskilda regler för transitering av personer genom EU:s territorium från ett tredjeland till samma tredjeland. EU:s ståndpunkt bör därför, efter det att en rad olika möjligheter undersökts, fastställas med hänsyn till såväl unionens rättsliga skyldigheter som dess (och kandidatländernas) politiska intressen. Dessa kan sammanfattas enligt nedan:

- Att se till att EU och dess nuvarande och framtida medlemsstater behåller sin suveränitet när det gäller att garantera alla nuvarande och framtida unionsmedborgares säkerhet genom gränskontroll och kontroll av rörligheten för personer och varor på deras territorium.
- Att undvika en utveckling som skulle kunna inverka negativt på utvidgningsprocessen. Det innebär att integriteten hos det regelverk som EU själv har krävt att kandidatländerna skall anta bör skyddas och att de ”lösningar” som föreslås för Kaliningrad inte får hindra avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna.
- Att söka beakta Rysslands intressen på ett sätt som är förenligt med utvidgningsprocessen och med det politiska målet att inrätta ett strategiskt partnerskap och förbättra samarbetet, inte minst avseende gränsförvaltningsfrågor.

Rysslands, Polens och Litauens ståndpunkter

4. **Ryssland:** I anslutning till ett memorandum som premiärminister Mikhail Kasyanov lade fram i april sände president Vladimir Putins personliga företrädare för Kaliningrad, Dmitrij O. Rogozin, ut ett utkast till ”avsiktsförklaring”, i vilket Rysslands förslag för hur transiteringen mellan Kaliningrad och övriga Ryssland skall kunna utföras med minsta möjliga byråkrati redovisades. Han föreslår att EU och

Ryssland skall göra ett politiskt åtagande om att verka för viseringsfria resor. Som ett led i denna process bör det 2002 inledas förhandlingar om återtagande, olaglig invandring, brottsbekämpning och gränskontroll. I memorandumet föreslås vidare att det skall tillsättas en särskild arbetsgrupp för EU och Ryssland som skall avge rapporter en gång i kvartalet.

5. Till dess att viseringsfria resor har införts föreslår Ryssland såsom övergångslösning ett "förenklat förfarande" för ryska medborgare som gör transitresor till och från Kaliningrad. Direkttåg och direktbussar skulle transitera genom Litauen i enlighet med godkända tidtabeller och färdplaner. Ryssland skulle förse de litauiska myndigheterna med förteckningar över de ryska transitresenärerna. Ryska medborgare som begått lagöverträdelse i Litauen och vars namn finns upptagna i överenskomna förteckningar skulle inte ha rätt att köpa biljetter till dessa tåg och bussar. Ryssar med giltiga internationella pass skulle inte behöva ytterligare handlingar (passen skulle emellertid stämplas), medan ryssar med interna pass skulle föras med ett litauiskt transittillstånd. Litauiska tjänstemän skulle resa med på tågen eller bussarna och det skulle kunna genomföras kontroller under resans gång. Bilpassagerare skulle föras med transitvisering, om nödvändigt vid gränsen.

Ryssland och Litauen skulle underteckna ett avtal om återtagande.

6. **Litauen:** Inga korridorer. Ingen uppmjukning av regelverket i fråga om transitering. När det gäller invånarna i Kaliningrad är Litauen intresserat av att finna smidiga arrangemang inom ramen för regelverket, förutsatt att EU inte anser att de hindrar att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas enligt planerna. Litauen är berett att samarbeta med Ryssland om praktiska frågor under förutsättning att detta är förenligt med Litauens skyldigheter enligt regelverket. Litauen kommer att kunna samtycka till arrangemang som går utöver dem som redan godkänts vid anslutningskonferensen endast om det i anslutningsfördraget förs in garantier för att sådana arrangemang inte på något sätt skulle hindra avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna. Förslag som går längre än åtgärderna i den gemensamma linjen måste åtföljas av tydliga politiska och rättsliga garantier och garantier om att man kommer att dela på bördan. Litauen betonar särskilt att diskussionerna om vidare undersökningar avseende viseringsfria direkttåg inte på något sätt får inverka på de politiska förutsättningarna för Litauens och EU-medlemsstaternas ratificering av anslutningsavtalet. En eventuell framtida utvärdering av detta förslag bör därför göras av den utvidgade unionen, efter Litauens anslutning.

7. Litauen kräver visering (som normalt utfärdas av konsulat på grundval av internationella pass) för alla bilpassagerare som reser in från övriga Ryssland. Visering krävs inte för tågpassagerare och lastbilschaufförer, men kommer att införas för dessa kategorier från och med den 1 januari 2003. Invånarna i Kaliningrad kommer att vara undantagna från viseringskravet till och med den 1 juli 2003. För militärer krävs ett särskilt tillstånd från det litauiska försvarsministeriet innan transitviseringen utfärdas (kollektivt – individuella viseringar behövs ej).

8. **Polen:** Polen betraktar inte sig själv som ett transitland, eftersom det inte finns några ekonomiska eller humanitära skäl för att man för trafik mellan olika delar av Ryssland skulle behöva passera Polens territorium. Inga medgivanden rörande Kaliningrad som inte också kan tillämpas på andra gränsområden. Ingen uppmjukning av regelverket. Inga korridorer. Beredvillighet att samarbeta om alla praktiska möjligheter inom regelverket, på grundval av flexibilitet och ömsesidighet.

För närvarande beviljar Polen inte ryska medborgare inresa utan internationellt giltiga pass. Visering kommer att krävas från och med den 1 juli 2003.

Rörlighet för personer inom ramen för regelverket

9. Följande möjligheter anges i EU:s gemensamma linje av den 13 maj:

- Viseringar för flera inresor som skulle kunna gälla för en längre tidsperiod. Sådana viseringar skulle inbegripa förmånsbehandling av vissa yrkesutövare, till exempel lastbilschaufförer, och kunna utfärdas från fall till fall.

- Till dess att kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats, flexibla viseringsavgifter.
- Undantag från viseringskravet för vissa kategorier av personer (t.ex. innehavare av diplomat- eller tjänstepass samt besättning på fartyg och luftfartyg).

Viseringar kommer som regel att utfärdas av konsulatet.¹

Sådana regler bör normalt vara ömsesidiga. För närvarande finns det emellertid ingen ömsesidighet när det gäller avgifter och tidsfrister för utfärdande av viseringar (förfarandet är långsammare och dyrare i Ryssland än i kandidatländerna).

10. Utöver Rysslands förslag om direkttåg och direktbussar, vilket behandlas vidare nedan, inriktas undersökningen av möjligheterna på tre områden: utfärdande av resehandlingar vid gränsen, användning av interna ryska identitetshandlingar samt möjligheten att utfärda särskilda resehandlingar uteslutande för transitresor till och från Kaliningrad.

Utfärdande av resehandlingar vid gränsen

11. Det är juridiskt möjligt att utfärda viseringar vid gränsen, men rekommenderas vanligtvis inte eftersom det är en långdragen process som skulle försvåra gränsövergången. Utfärdande av viseringar vid gränsen kan också göra det svårt att garantera säkerheten. Sedan kontrollerna vid de inre gränserna avskaffades tillåts visering vid gränsen i följande fall: ”om en utlänning på grund av tidsbrist och av tvingande skäl inte har kunnat ansöka om en visering får de behöriga myndigheterna i undantagsfall vid gränsen utfärda en visering för kortare vistelse”. Detta avspeglas i EU:s gemensamma ståndpunkter rörande den fullständiga integrationen av kandidatländerna i Schengensystemet.

Användning av interna ryska identitetshandlingar

12. Enligt nuvarande litauisk lagstiftning kan endast ett pass som är giltigt för utlandsresor (nedan kalla ”internationellt giltigt pass”) godtas för passerande av gränsen, såvida inte annat föreskrivs i ett internationellt avtal. För närvarande kan invånarna i Kaliningrad (men inte personer som bor i andra delar av Ryssland, såvida de inte använder sig av det transittåg som finns) använda interna pass för att passera gränsen. Litauen har bett EU att klargöra sin definition av giltiga resehandlingar, särskilt med tanke på att kanske inte alla ryssar som vill resa till och från Kaliningrad kommer att ha internationellt giltigt pass vid tiden för anslutningen.

13. Det interna ryska passet överensstämmer inte med ICAO:s rekommendationer (det är inte försett med säkerhetsdetaljer, det är lätt att förfälska och texten är skriven med kyrilliska bokstäver), vilket innebär att dess användning gör processen avsevärt långsammare. Det är ingen säker handling och ingen av de nuvarande medlemsstaterna godkänner den som resehandling.

14. Även om det står klart att användning av internationellt giltiga pass starkt rekommenderas, finns det inga bestämmelser i regelverket som hindrar Litauen från att godta det interna ryska passet för passerande av landets territorium (om det är försett med en visering som påförts ett separat blad i enlighet med förordning (EG) nr 333/2002) innan kontrollerna vid den interna gränsen avskaffas, om detta bedöms som nödvändigt i fall där ryssar som reser till och från Kaliningrad ännu inte har internationellt giltiga pass. Godtagande av interna ryska pass (tillsammans med en visering eller ett särskilt transiteringsdokument) kan emellertid endast vara en tillfällig åtgärd, som inte kan bibehållas efter det att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffats.

¹ När kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas måste den allmänna regel enligt vilken viseringar endast i undantagsfall kan utfärdas vid gränsen under alla omständigheter tillämpas till fullo.

15. Ryssland har tidigare lovat att man stegvis skulle ha avskaffat de interna passen före utgången av 2003. Nu förefaller tidsfristen löpa till och med 2006. I memorandumet ges inga löften beträffande de interna passen. Ryssland vill att interna pass (+ födelsebevis för minderåriga) skall gälla som resehandlingar även efter anslutningen och vill att även ryssar som inte är invånare i Kaliningrad skall kunna använda dem. Ryssland har emellertid vid flera tidigare tillfällen underrättat kommissionen om att omkring 25 % av invånarna i Kaliningrad redan har internationellt giltiga pass och att man skulle öka tryckningen av sådana pass för denna kategori av personer. I EU:s gemensamma linje av den 13 maj anges att EU förväntar sig att Ryssland skall utfärda pass som uppfyller villkoren enligt ICAO:s föreskrifter.

16. Litauen har påpekat att man av säkerhetsskäl och praktiska skäl inte vill godta interna pass som giltiga resehandlingar efter anslutningen. Litauen skulle förmodligen föredra att användningen av denna typ av pass inte utvidgades på det sätt som Ryssland föreslår.

17. Om Litauen efter anslutningen skall godta interna pass temporärt måste det stå klart att användningen av sådana pass måste avvecklas så snart som möjligt. Ryssland måste godta och erkänna detta.

Utfärdande av särskilda (EU) resehandlingar

18. Gemenskapens regler för visering omfattar en förteckning över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna, förfaranden och villkor för utfärdande av visering, en enhetlig utformning av viseringar samt regler för enhetligt utformade viseringar (artikel 62 i EG-fördraget). Förfarandena och villkoren för utfärdande av viseringar införs genom sekundärrätten, vilken nästan oavbrutet genomgår tekniska eller praktiska ändringar på grund av att förhållandena ändras eller nya behov måste tillgodoses. Detta skulle också vara fallet om rådet beslöt att utveckla en särskild resehandling med samma värde som en transitvisering för transitering mellan Kaliningrad och övriga Ryssland.

19. Det är viktigt att den ryska allmänheten får kännedom om de nya kraven. Det är annars risk för att ett stort antal ryssar kommer till gränsstationer eller resande med tåg utan de nödvändiga handlingarna.

Rörlighet för varor inom ramen för regelverket

20. Enligt de internationella konventionerna om transitering av gods på väg (TIR) och järnväg (COTIF), som gemenskapen och kandidatländerna har anslutit sig till, är det redan möjligt att (vid behov) underlätta internationell transport av gods under tullförsegling. När det gäller TIR ges genom uppvisande av en internationellt erkänd handling (TIR-carneten) garanti för tullar och avgifter som eventuellt måste erläggas (t.ex. om en del av transitvarorna inte når den angivna bestämmelseorten). På grund av den stora risken för bedrägeri omfattas alkohol och tobak för närvarande inte av TIR-konventionen. När det gäller järnvägstransport är det inom ramen för COTIF-konventionen möjligt att mjuka upp vissa transiteringskrav, bl.a. behovet av en garanti. Trots att Ryssland inte är part i COTIF-konventionen (landet har, liksom Polen, Litauen och de övriga baltiska staterna, undertecknat ett annat internationellt järnvägsavtal, SMGS) kan kandidatländerna, om de är övertygade om att gemenskapens regler kommer att genomföras, godta ryska handlingar. Handlingar baserade på SMGS godtas exempelvis redan av Tyskland (och Polen).

21. Alla andra alternativ innebär betydande svårigheter. Enligt gemenskapens regelverk måste alla varor som förs in i gemenskapens tullområde hänföras till ett tullförfarande om de inte redan omfattas av ett transiteringsförfarande. Att avskaffa alla formaliteter (och eventuellt låta det

ankomma på Ryssland att efter transiteringen meddela gemenskapen om någon vara stannat inom gemenskapen istället för att fortsätta till den angivna bestämmelseorten) skulle gå stick i stäv med detta grundläggande krav. EU skulle på så vis riskera att utsättas för bedrägeri eller tull- och avgiftsflykt liksom för andra typer av överträdelser. Dessutom skulle Ryssland på så sätt omfattas av mjukare krav än de som gäller för rörlighet av icke-gemenskapsvaror mellan gemenskapens medlemsstater och som kandidatländerna måste tillämpa. Utan några som helst transiteringsformaliteter skulle Ryssland dessutom inte kunna skilja mellan importvaror och transitvaror, vilket skulle äventyra deras eget uttag av tull.

22. Det skulle vara svårt, om inte omöjligt, att skapa en "korridor" för transitering till lands. I fråga om järnvägstrafik är en sådan lösning mer tänkbar, men det skulle vara dyrt att skydda systemet mot missbruk och risken för omdirigering eller bedrägeri skulle vara stor. Ett sådant system skulle dessutom inte vara godtagbart för de berörda kandidatländerna och skulle inte heller vara förenligt med det bredare politiska målet att upprätta ett gemensamt ekonomiskt område i syfte att bland annat underlätta handeln.

23. Ryssland skulle teoretiskt sett kunna ansluta sig till konventionen för gemensam transitering mellan gemenskapen och EFTA. Detta skulle dock vara en mycket lång process, särskilt eftersom en av förutsättningarna för anslutning är att Ryssland måste kunna tillämpa det fullständigt datoriserade förfarandet i hela landet, vilket med tanke på Rysslands nuvarande administrativa förmåga på tullområdet är otänkbart på kort sikt. Dessutom skulle den enda fördelen med detta system jämfört med TIR-förfarandet för Rysslands del vara att alkohol och tobak, som är undantagna från TIR-systemet, omfattas av det gemensamma transiteringsförfarandet, om än till priset av stränga krav eller mycket höga garantier.

Bedömning

24. När det gäller den centrala politiska frågan, **rörlighet för personer**, grundar sig regelverket på principen att EU:s säkerhet skyddas bäst genom att personer som passerar genom EU-medlemsstaternas territorium kan visa upp de handlingar som krävs. Viseringskravet för ryska medborgare kommer att bestå så länge som Ryssland finns upptaget på förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar EU-medlemsstaternas yttre gränser.

25. Kommissionen noterar med intresse det ryska förslaget att inleda diskussioner om villkoren för att på sikt införa **viseringsfrihet**. Kommissionen anser att det ryska förslaget innehåller användbara delar som redan diskuteras inom ramen för partnerskapsavtalet. Innan EU och Ryssland kan fastställa och genomföra de nödvändiga åtgärderna för att fastslå villkoren för avskaffandet av viseringssystemet bör dock samarbetet rörande brottslighet och illegal invandring omgående intensifieras. Bland annat bör ett system för återtagande utarbetas. Det är på detta stadium för tidigt att fastställa en särskild tidsplan för avskaffandet av viseringskravet.

Det är i detta sammanhang viktigt att tidpunkten för de berörda nya medlemsstaternas avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna är fullständigt oberoende av tidpunkten för införande av viseringsfrihet mellan EU och Ryssland.

Den undergrupp som har hand om rättsliga och inrikes frågor (nr 6) skulle kunna tjäna som forum för sådana diskussioner. De berörda kandidatländerna bör inbjudas att delta när detta är motiverat, särskilt i samband med diskussioner om gränsförvaltning och gränskontroll.

26. Utöver de alternativ som anges i den gemensamma linjen (billiga eller gratis viseringar för flera inresor) skulle man kunna undersöka olika lösningar genom att beakta vissa eller alla av följande övergångsåtgärder (förutsatt att de ses över efter en lämplig tid):

i) Kommissionen anser att man bör överväga utfärdandet av ett särskilt transiteringsdokument ("förenklat **transiteringsdokument**"). Dokumentet skulle motsvara en transitvisering för flera inresor för personer med ärligt uppsåt som är ryska medborgare och ofta gör direktresor mellan Kaliningrad och övriga Ryssland. Förteckningar över resenärer som reser ofta skulle kunna tillhandahållas i förväg av de ryska myndigheterna. Dokumentet skulle sedan kunna utfärdas till ett lågt pris eller gratis av de berörda kandidatländernas konsulat. Mer utförlig information om hur ett sådant nytt system skulle kunna fungera ges i bilaga I.

ii) Kommissionen är beredd att ytterligare undersöka genomförbarheten av **undantag från viseringskravet för passagerare på direkttåg** (för busstransport kan inget godtagbart avskiljande åstadkommas). För att tågen skall uppfylla säkerhetskraven måste de hålla tillräckligt hög fart, och vagnarna måste vara utformade på sådant sätt att passagerarna inte kan lämna tåget utan de litauiska myndigheternas tillstånd. Sådana tåg finns ännu inte. En avsevärd modernisering av såväl tåg som spår kommer naturligtvis att behöva. Investeringarna kommer att ta tid och särskilt Litauen kommer att behöva mycket stöd för att genomföra dem. Som framhålls i Rysslands memorandum måste de litauiska myndigheterna få bibehålla rätten att neka inresa och utföra kontroller under transitresor. Om ett sådant alternativ antas får det inte innebära att Ryssland skulle få extraterritoriella rättigheter i likhet med "korridor"-konceptet. Beslut rörande detta alternativ bör endast kunna fattas av den utvidgade unionen på grundval av en noggrann utvärdering och först när de tekniska hindren har övervunnits. EU är beredd att undersöka den rättsliga och tekniska genomförbarheten av viseringsfria direkttåg efter Litauens anslutning.

En mer ingående undersökning av detta alternativ görs i bilaga II.

27. För att införa ett förenklat transiteringsdokument skulle man behöva kandidatländernas fulla samarbete och lämpligt administrativt och ekonomiskt stöd från gemenskapen. Även Ryssland skulle behöva samarbeta till fullo, särskilt när det gäller inrättandet av nya konsulat, tillhandahållande av förteckningar över ryska medborgare som kan komma ifråga för ett "förenklat transiteringsdokument", ingående och genomförande av ett avtal om återtagande av personer som stannat kvar i landet utan giltig visering samt ratificering av gränsavtalet med Litauen. Vidare förväntas Ryssland avsevärt öka takten när det gäller utfärdande av internationellt giltiga pass till sina medborgare inom ramen för en fastställd tidsplan. Under en kort övergångsperiod skulle interna ryska pass kunna godtas i kombination med visering eller med det förenklade transiteringsdokumentet.

28. Genomförandet och förvaltningen av de bestämmelser som föreslås för det förenklade transiteringsdokumentet bör, om nödvändigt, följas upp genom möten mellan samtliga berörda parter, inklusive kandidatländerna, inom partnerskapsavtalets institutioner.²

29. EU skulle behöva garantera kandidatländerna att deras godkännande och genomförande av de ovan nämnda möjligheterna inte i sig skulle innebära någon risk för att avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna, dvs. den fullständiga integrationen i Schengenområdet, skulle försenas.

30. När det gäller **rörlighet för varor** anser kommissionen att det transiteringssystem som kommer att tillämpas efter utvidgningen och innebära att varor kan passera fritt genom gemenskapens territorium mellan Ryssland och Kaliningrad, utan tullar eller andra transiteringsavgifter än transportavgifter och administrativa avgifter (i enlighet med partnerskaps- och samarbetsavtalet), är adekvat och att befintliga avtal och förfaranden är tillräckligt flexibla när det gäller formaliteter.

² För att införa tekniskt sett mer avancerade lösningar såsom elektroniska kort som motsvarar viseringar skulle det krävas tid och betydligt mer pengar, liksom särskilt nära samarbete med tredjeland (dvs. Ryssland och Vitryssland). Dessa idéer kan vid behov följas upp på längre sikt.

31. Ett beslut om att ge avkall på formaliteter när det gäller varor som transiteras genom gemenskapen skulle inte uppfylla det grundläggande krav som tillämpas världen över, även i Ryssland, enligt vilket varor från tredjeland som rör sig inom ett lands territorium skall övervakas. Ett sådant beslut skulle därför vara oförenligt med regelverket. Dessutom skulle transitering av varor genom fastställda korridorer skapa betydande praktiska problem. Sådan transitering skulle inte heller vara godtagbar för kandidatländerna.

Slutsatser

32. Enligt kommissionen förtjänar ett antal av Rysslands förslag avseende transitering av personer mellan Kaliningrad och övriga Ryssland att noggrant övervägas. Kommissionen rekommenderar därför att EU:s ståndpunkt skall baseras på följande åtgärds paket, utöver de åtgärder som fastställs i den gemensamma linjen av den 13 maj 2001:

- a) Konsulära myndigheter i EU eller kandidatländerna skulle till ryska medborgare som färdas på väg eller järnväg, på de villkor som anges i bilaga I, kunna utfärda ett "förenklat transiteringsdokument" som enbart gäller direkt transitering mellan Kaliningrad och övriga Ryssland. Detta system skulle regelbundet ses över genom möten inom partnerskapsavtalets institutioner och omfatta samtliga berörda parter, inklusive kandidatländerna.
- b) Detta skulle förutsätta att Ryssland samarbetade genom att snabbt gå med på att inrätta de nya konsulat som Litauen kräver.
- c) Transitviseringar skulle, i enlighet med vad som föreskrivs i regelverket, kunna erhållas vid gränsen av humanitära skäl. På mycket kort sikt, innan den nödvändiga konsulära verksamheten inleds, kan det komma att krävas ett visst handlingsutrymme. Det förenklade transiteringsdokumentet skulle inte utfärdas vid gränsen.
- d) De litauiska myndigheterna får för en period på två år till och med utgången av 2004 godta interna ryska resehandlingar för utfärdande av viseringar eller förenklade transiteringsdokument. Ryssland förväntas i gengäld godta att endast internationellt erkända pass skulle komma att godtas från och med 2005.
- e) EU bör vara beredd att tillsammans med Ryssland och Litauen undersöka om det är genomförbart att tillåta viseringsfria resor på särskilda direkttåg i enlighet med Rysslands förslag och därvid särskilt studera förutsättningarna för säker transitering. Beslut rörande detta alternativ bör endast kunna fattas av den utvidgade unionen på grundval av en noggrann utvärdering och först när de tekniska hindren har övervunnits. EU är beredd att undersöka den rättsliga och tekniska genomförbarheten av viseringsfria direkttåg efter Litauens anslutning.

Det måste stå klart att de litauiska myndigheterna får bibehålla rätten att neka inresa och utföra kontroller under transitresor. Om ett sådant alternativ antas får det inte innebära att Ryssland skulle få extraterritoriella rättigheter som motsvarar "korridor"-konceptet.

- f) EU bör studera Rysslands förslag att inleda diskussioner om de nödvändiga förutsättningarna för ett eventuellt införande av viseringsfrihet. Diskussionerna inom partnerskapsavtalets institutioner, framför allt inom ramen för underkommitté 6, bör intensifieras och inkludera kandidatländerna. Underkommittén bör även diskutera samarbete om gränsförvaltning, inbegripet bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och olaglig invandring, och utarbeta ett avtal om återtagande. De allmänna framstegen på området rättsliga och inrikes frågor kommer att spela stor roll i ett vidare sammanhang.
33. EU skulle behöva ge Litauen rättsligt bindande garantier om följande:
- Godtagandet av någon eller några av åtgärderna i detta paket skulle inte på något sätt inverka negativt på eller hindra avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna.

Om nödvändigt kommer bistånd att tillhandahållas för genomförandet av dessa åtgärder.

34. Eventuella tekniska ändringar av de befintliga förordningarna i samband med införandet av det förenklade transiteringsdokumentet bör, liksom andra sekundärrättsliga bestämmelser, anges i de förteckningar som skall lämnas till kandidatländerna.

35. När det gäller rörlighet för varor är det tack vare den befintliga internationella konventionen för vägtransport (TIR) möjligt att transitera varor med relativt få byråkratiska hinder. När det gäller transitering via järnväg är det enligt gemenskapsens regler tillåtet för medlemsstaterna att tillämpa förenklade förfaranden, t.ex. att godta befintliga ryska handlingar (SMGS). Alternativen (passerande utan formaliteter, med eller utan kontroller i efterhand i Ryssland) är antingen oacceptabla eller ger inga processuella fördelar (Rysslands anslutning till konventionen om gemensam transitering och SAD-konventionen, vilket hur som helst är orealistiskt för närvarande).

36. EU har redan erbjudit Ryssland bistånd via Tacis i syfte att påskynda gränspassering och utfärdande av pass som överensstämmer med ICAO:s krav, särskilt för invånare i Kaliningrad. Lösningarna på frågan om rörlighet för personer och varor bör emellertid, i enlighet med vad som anges i kommissionens ordförande Romano Prodis skrivelse av den 23 maj till president Vladimir Putin, gå hand i hand med ett bredare samarbete om Kaliningradregionens framtid omfattande såväl gemensamma problem på områden såsom organiserad brottslighet, gränsförvaltning, miljö och hälsa som ekonomisk utveckling.

37. Om möjligt bör det ovan angivna "åtgärdspaketet" bifogas det gemensamma uttalande som läggs fram för godkännande vid toppmötet mellan EU och Ryssland i Köpenhamn den 11 november.

BESTÄMMELSER RÖRANDE DET "FÖRENKLADE TRANSITERINGSDOKUMENTET"

1. Alla ryska medborgare som ofta gör direktresor mellan Kaliningrad och övriga Ryssland skulle ha rätt att ansöka om det "förenklade transiteringsdokumentet". För att påskynda utfärdandet av dokumentet skulle de ryska myndigheterna i förväg kunna skicka förteckningar över personer som kan komma ifråga för sådan visering. Transitländerna skulle bibehålla rätten att diskvalificera vissa personer, exempelvis vid fall av uppenbart missbruk av systemet eller med hänsyn till allmän säkerhet i transitlandet.
2. Det förenklade transiteringsdokumentet skulle kunna utformas som ett förfalskningssäkert häfte vars förstasida innehåller personuppgifter liknande dem som ICAO rekommenderar för pass. Detta häfte skulle förses med ett förfalskningssäkert viseringsmärke. Giltigheten skulle vara minst ett år.

Häftet skulle vara likvärdigt med en visering för flera inresor för transitering mellan två territorier som tillhör samma land men är åtskilda genom en eller flera medlemsstaters territorium.

Det förenklade transiteringsdokumentet skulle vara förnybart.

3. Övriga tekniska och praktiska frågor, t.ex. stämpling av det förenklade transiteringsdokumentet vid inresa och utresa för kontroll av vistelsens längd, kostnader och plats för utfärdandet osv., skulle behandlas i sekundärrätten.
4. Det förenklade transiteringsdokumentet skulle utfärdas av ett konsulat i ett kandidatland som berörs av transiteringen. Detta skulle inte ske med automatik, vilket innebär att suveräniteten inte skulle kränkas. Kandidatländerna bör överväga att utvidga sina konsulats nätverk.

De skulle också kunna överväga ömsesidigt erkännande av alla typer av viseringar, inbegripet det förenklade transiteringsdokumentet, så att ryska medborgare som transiterar genom två eller tre olika länder inte behöver ansöka om två eller tre viseringar. Kandidatländerna skulle på detta sätt förekomma det ömsesidiga erkännande av viseringar som krävs enligt Schengenregelverket.

5. Vidare bestämmelser:

- Frågan skulle inte behöva tas upp under anslutningsförhandlingarna om kapitel 24, eftersom den grundläggande principen i regelverket, i detta fall viseringskravet för Ryssland, skulle bibehållas. De tekniska ändringarna skulle, vid sidan om andra sekundärrättsliga bestämmelser, anges i den förteckning som lämnas till kandidatländerna.
 - Bestämmelserna rörande det förenklade transiteringsdokumentet skulle vara bindande för alla medlemsstater. Ett sådant särskilt system skulle därför inte i sig utgöra ett hinder för att de framtida medlemsstaterna avskaffar kontrollerna vid de inre gränserna.
6. Gemenskapen skulle kunna anta en förordning där rättsliga villkor fastställs i fråga om följande:
 - Definition av en ny typ av transitering, nämligen transitering från ett tredjeland till en annan del av samma tredjeland via en eller flera EU-medlemsstaters territorium. En sådan definition finns för närvarande inte i regelverket.

- Bekräftelse att ett sådant förenklat transiteringsdokument skulle anses motsvara en visering.
- Viseringar för flera transiteringar mellan olika delar av samma tredjeland och fastställande av giltigheten till en längre tidsperiod (flera år vid behov).
- Begränsning av transiteringstiden, till t.ex. 24 eller 36 timmar i stället för 5 dagar som vid normal transitering.
- Påföljder i händelse av missbruk, t.ex. böter eller i sista hand indragande av dokumentet.
- Fastställande av säkerhetsdetaljer i enlighet med förfarandet i förordning (EG) nr 334/2002.

UNDANTAG FRÅN VISERINGSKRAVET FÖR PASSAGERARE I DIREKT TRANSITTRAFIK

1. REGELVERKET'S KRAV

De delar av regelverket som är relevanta i detta sammanhang är Schengenreglerna (som nu ingår i gemenskapens regelverk) och viseringsförordningen, i vilken Ryssland anges som ett land vars medborgare måste inneha visering för inresa till gemenskapens territorium.

Enligt artikel 5 i Schengenkonventionen kan inresa i samband med vistelse som inte överskrider tre månader beviljas medborgare i tredjeland som uppfyller följande krav:

1. Personen skall inneha giltig resehandling och giltig visering, om sådan krävs.
2. Personen skall i förekommande fall kunna uppvisa dokument som motiverar syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen samt ha tillräckliga medel såväl för sitt uppehålle under den planerade vistelsens längd som för återresan, eller vara i stånd att på laglig väg anskaffa dessa medel.
3. Personen får inte finnas registrerad på spärlista.
4. Personen får inte anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av medlemsstaternas internationella förbindelser.

Det första villkoret är huvudvillkoret och har ingående diskuterats när det gäller transitering till och från Kaliningrad. Frågan om interna pass behandlas nedan.

Det andra villkoret har ingen direkt relevans för transitering till och från Kaliningrad. Det är ganska osannolikt att de berörda medlemsstaterna (främst Litauen) för direkt transitering till och från Kaliningrad skulle fastställa villkor rörande exempelvis tillräckliga medel för uppehålle under den planerade vistelsen. Inget kandidatland har tagit upp denna fråga.

Det tredje villkoret, vilket innebär användning av Schengen-informationssystemet (SIS) och av artikel 96 i Schengenkonventionen, kan tillämpas till fullo från och med den dag då kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas. Till dess kommer de nya medlemsstaterna att använda sina nationella register för att kontrollera huruvida personer är icke önskvärda och i så fall vägra dem inresa. På ett senare stadium kommer Schengen-informationssystemet att användas för att avgöra om en person bör vägras inresa. Medlemsstaterna måste använda det gemensamma registret över de i artikel 96 avsedda uppgifterna i SIS för att vägra någon inresa, eftersom kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats.

Medlemsstaterna utbyter information (utanför SIS) även rörande det fjärde villkoret.

Medborgare i vissa tredjeländer, bland annat Ryssland, skall ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser (artikel 1.1 i förordning (EG) nr 539/2001). Domstolen har påpekat att det, mot bakgrund av artikel 3 d i EG-fördraget, inte är nödvändigt att kräva visering om passagen av medlemsstaternas yttre gränser inte avser inresa till och rörlighet inom gemenskapens territorium (mål C-170/96, punkt 22). Passagerare på ett tåg som passerar gemenskapens territorium kan därför under vissa omständigheter undantas från

viseringskravet. Domstolen har emellertid tillämpat detta synsätt endast avseende flygplatstransitering, och rådet har till följd av denna dom formulerat artikel 2 andra stycket i förordning (EG) nr 539/2001 på ett sådant sätt att undantaget från visering vid transitering genom en eller flera medlemsstaters territorium endast gäller flygplatstransitering. Domen utesluter emellertid inte att undantaget kan utvidgas, och det skulle vara möjligt att ändra regelverket på denna punkt.

2. FÖRSLAG RÖRANDE TRANSITERING

Genom att flyga eller använda den planerade färjeförbindelsen kan ryssar resa till och från Kaliningrad utan visering och med internt pass. Regelverkets krav gäller endast för resor till lands. Det står klart (och medges också i det ryska memorandumet) att bilpassagerare måste omfattas av regelverkets normala krav (visering, resehandlingar, gränskontroll), inbegripet regelverkets möjligheter att underlätta transitering (viseringar för flera inresor, viseringsavgifter). Detta gäller redan för biltransitering från övriga Ryssland (sedan 1995).

I Rysslands memorandum föreslås viseringsfri transitering för tåg- och busspassagerare. Ryssland begär dessutom ett ”förenklat utfärdande av viseringar” vid gränsen för bilpassagerare. Dessa förslag är helt uppenbart mycket relevanta med hänsyn till den uppmaning att ”med iakttagande av regelverket” undersöka möjligheterna till flexibilitet som Europeiska rådet gav kommissionen vid sitt möte i Sevilla.

Tre sätt att färdas till lands

1.1. Tåg

För att tågtransiteringssystemet skall kunna vara förenligt med regelverket måste det uppfylla ett grundläggande krav: ingen resenär får kunna lämna tåget när det passerar Litauens territorium. Om detta kan garanteras behöver regelverkets krav, i första hand viseringsskyldigheten, inte tillämpas. Det står emellertid klart att Litauen för att möjliggöra denna typ av säker transitering måste ha full kontroll över tåget och dess passagerare – något som förefaller erkännas i Rysslands memorandum.

Transitering via tåg kan således tillämpas efter anslutningen endast om den godtas av Litauen och uppfyller säkerhetskraven, dvs. om man kan se till att alla personer som passerar de yttre gränserna har identifierats innan tåget passerar in i Litauen och att ingen kan stiga på eller av tåget efter det att kontrollerna har utförts. Om det konstateras att dessa regler är förenliga med Schengen skulle de tillämpas även efter avskaffandet av kontrollerna av de inre gränserna och skulle inte hindra Litauen från att helt och fullt tillämpa Schengenregelverket.

Detta innebär i praktiken att Litauen bör vara i stånd att

1. granska resehandlingar för att fastställa passagerarnas identiteter och kontrollera vem som finns på tåget (även ha möjlighet att vägra icke önskvärda personer inresa),
2. fysiskt garantera att transiteringen uppfyller säkerhetskraven, dvs. se till att inresa till Litauens territorium inte är möjlig.

Tåget måste vara ett direkttåg som undergår fullständig bevakning under transiteringen genom Litauen. Endast tekniskt motiverade stopp skulle vara möjliga. Tågen bör helst vara s.k. ”höghastighetståg”, vilket emellertid i detta sammanhang endast betyder att de

genomgående måste hålla en tillräckligt hög fart för att passagerarna inte skall kunna hoppa av tågen. Det är ytterst viktigt att detta villkor är tillgodosett eller kommer att tillgodoses.

Litauen har bestämt hävdad att tågen för närvarande inte uppfyller säkerhetskraven från transiteringssynpunkt: passagerare som önskar hoppa av tågen utnyttjar det faktum att tåget är långsamt, stannar flera gånger i Litauen och inte bevakas tillräckligt väl under transiteringen. Alternativet med transittåg måste därför undersöka ytterligare och mera ingående.

Ryssland å sin sida har framfört en rad förslag som syftar till att bidra till systemets säkerhet.

EU bör i positiv anda närmare granska det ryska förslaget om transittåg och fatta ett välgrundat beslut om huruvida förslaget är förenligt med Schengenregelverket och vad det innebär för Litauens fullständiga tillämpning av Schengenregelverket. Ytterligare några frågor rörande systemets funktionssätt bör ställas till Ryssland. Man kommer därefter att kunna avgöra om EU kan garantera Litauen att detta system inte skulle hindra eller försena avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna mot Litauen.

1.2. Bussar

Samma grundläggande krav gäller för det ryska förslaget avseende transitbussar: för att transiteringssystemet skall vara förenligt med regelverket får resenärerna inte ha möjlighet att lämna bussen när den passerar Litauens territorium. När det gäller bussar kan säkerhetskraven för transitering emellertid inte garanteras på ett tillfredsställande sätt. Det första villkoret kan uppfyllas: var och en som passerar den litauiska gränsen kommer att kontrolleras. Det andra villkoret, att transiteringen uppfyller säkerhetskraven, blir svårt att organisera och är t.o.m. omöjligt att tillämpa på människor. Människor kan i praktiken behöva stanna under transitresan, vilket skulle vara liktydigt med att de reste in i Litauen utan visering. Garanterandet av att en sådan transitering uppfyller säkerhetskraven skulle dessutom innebära en oproportionerligt stor börda för de litauiska myndigheterna, eftersom de skulle vara tvungna att följa med bussarna under hela transiteringen.

Slutsatsen är att transittrafik via buss inte kan organiseras på ett sådant sätt att den skulle vara förenlig med regelverket. Litauen skulle förmodligen i vilket fall som helst ha svårt att politiskt och praktiskt godta förslaget om transitbussar.

1.3. Bilar

Ryssland yrkar inte längre på viseringsfrihet för privatfordon, men däremot på ett förenklat utfärdande av viseringar vid gränsen i dessa fall.

Till dess att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas är det juridiskt möjligt att utfärda viseringar vid gränserna, men det ligger inte i EU:s intresse att rekommendera att denna möjlighet tillämpas i större utsträckning än vad som anges i Schengenregelverket (dvs. i undantagsfall). Det är tidsödande och även svårt att vid gränserna genomföra en ordentlig kontroll av de relevanta nationella registren före utfärdande av visering. Dessutom tar det tid att skriva ut formuläret för viseringsansökan och det moderna viseringsmärket (se förordningarna 1683/1995 och 334/2002), vilket kan leda till att gränspasseringen blir ännu svårare och långsammare än den redan är. Vidare måste gränsövergångarna vara utrustade med den sofistikerade och dyra utrustning som behövs för tillverkning av viseringsmärken. Litauen har hävdad att man inte önskar använda denna möjlighet i större utsträckning än vad som anges i Schengenregelverket. Det är viktigt att sörja för att det finns tillräckligt många konsulära inrättningar för att viseringar skall kunna utfärdas på ett effektivt och korrekt sätt.

Att erkänna att kandidatländerna kan komma att behöva utfärda viseringar vid gränsen är något helt annat än att inbegripa detta i en överenskommelse med Ryssland.

Det skulle väsentligen underlätta om konsulaten upprättades nära gränsen eftersom kommissionen rekommenderar att principen om utfärdande av viseringar vid gränsen inte godtas i diskussionerna med Ryssland. Litauen är redo att öppna konsulat vid gränsen till Kaliningrad (Sovetsk) och Vitryssland (Grodno). Det återstår att se om det kommer att behövas ytterligare finansiering från gemenskapen.

GEMENSAM LINJE AV DEN 13 MAJ 2002

KALININGRAD: FÖRFLYTTNING OCH TRANSITERING AV PERSONER

Av alla de ansträngningar som gjorts för att undersöka förutsättningarna inom regelverket och den långa listan över planerade möten under våren mellan EU och Ryssland framgår det tydligt att EU prioriterar situationen i Kaliningrad mycket högt. Det slutliga ansvaret för Kaliningrad ligger dock fortfarande hos Ryssland. Det finns ingen annan aktör som kan göra mer för att förbättra situationen i Kaliningrad än just Ryssland.

EU:s regelverk och dess konsekvenser för Kaliningrad

Detta informella dokument rör tiden mellan EU-anslutningen och avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna gentemot nya medlemsstater. Efter denna period kommer Schengenregelverket att vara genomfört fullt ut.

Enligt det gällande regelverket krävs det att medborgare i tredje länder som förtecknas i bilaga I till förordning 539/2001, ändrad genom förordning 2414/2001, är skyldiga att inneha visering tillsammans med giltiga resehandlingar vid passering av medlemsstaternas yttre gränser. Detta gäller såväl transitering som korta vistelser på upp till tre månader. De viseringar som har utfärdats av de nya medlemsstaterna kommer att vara nationella viseringar som utfärdas i enlighet med nationell lagstiftning enligt regelverkets principer för utfärdande av visering.

EU har samrått med de berörda kandidatländerna utifrån utgångspunkten att åtgärder före anslutningen omfattas av deras suveräna nationella beslut. Det bör emellertid inte övervägas några åtgärder som skulle kunna äventyra det fullständiga genomförandet av Schengen och det förväntas av kandidatländerna att de inte inför några åtgärder som skulle kunna strida mot regelverkets grundläggande principer.

Med beaktande av detta är de huvudsakliga alternativen enligt regelverket följande:

- Viseringar för flera inresor som utfärdas från fall till fall, inklusive förmånsbehandling av vissa yrkesutövare, till exempel lastbilschaufförer och besättningen på transportmedel som regelbundet måste passera gränsen.
- Flexibla viseringsavgifter till dess att kontrollerna av de inre gränserna har avskaffats.
- Undantag från viseringskravet för vissa personkategorier enligt förordning 539/2001.
- Viseringar kommer som regel att utfärdas av konsulaten.

Vid genomförandet av det som anges i regelverket kommer kandidatländerna att som regel förvänta sig att ömsesidighet tillämpas.

Det är viktigt att man genom regelverket ser till att gränspassering kan ske på ett kontrollerat och säkert sätt och att utan onödigt hindra rörligheten för personer, vilket är av intresse för båda sidor om gränsen.

Den fortsatta inriktningen

Andra insatser, som skulle förbättra situationen i Kaliningrad, diskuteras inom ramen för partnerskaps- och samarbetsavtalet. Stöd ges och kan ges genom EU:s program för bistånd till tredje land, t.ex. för. utveckling av infrastruktur vid gränsövergångar, modernisering av förfarandena vid gränsen och utbildning för att underlätta rörlighet för personer och varor samt samarbete med Ryssland i kampen mot organiserad brottslighet och korruption. Lämpliga gemensamma operationer för brottsbekämpning anordnas av aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet.

Stöd kan i förekommande fall ges eller komma att ges för liknande verksamhet, t.ex. för upprättande av konsulat, genom andra gemenskapsprogram.

Som ett led i samarbetet för att underlätta viseringsutfärdande och gränspassering förväntar sig EU att Ryssland bidrar till att underlätta samarbetet mellan tullväsendena i Ryssland och inom EU, gränsförvaltningarna och immigrationsmyndigheterna, vilket även anges i protokollet till partnerskaps- och samarbetsavtalet. Ett sådant samarbete måste omfatta mer än enbart frågor som rör Kaliningrad och bör inkludera följande: slutande av ett återtagandeavtal och lämpliga bestämmelser för detta; underlättande av upprättande av och verksamhet vid konsulaten i Kaliningrad-området och på den ryska kontinenten; gränsförvaltning som administrerar utifrån väl utstakade gränser grundade på ratificerade avtal; utfärdande i Kaliningrad av pass som uppfyller villkoren enligt ICAO:s föreskrifter samt andra RIF-frågor som kan anses relevanta.

PRELIMINÄR TIDSPLAN FÖR DEN NÄRMASTE FRAMTIDEN

- 12-14 september: Informellt ministermöte (rättsliga och inrikes frågor)
- 18 september: Meddelandet behandlas i kommissionen
- 25 september: Första behandlingen i COREPER
- 30 september: Första behandlingen i rådet (allmänna frågor)
- 24-25 oktober: Europeiska rådet väntas godkänna EU:s ståndpunkt vid toppmötet mellan EU och Ryssland
- 25 oktober -10 november: Kontakter med Rysslands regering
- 5 november: Planerad trojka mellan EU och Ryssland (rättsliga och inrikes frågor)
- 11 november: Toppmöte mellan EU och Ryssland i Köpenhamn (gemensamt uttalande)