



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.12.2006
KOM(2006) 840 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**om hur den förenklade persontransiteringen fungerar
mellan Kaliningradområdet och andra delar av Ryska federationen**

I INLEDNING

Kaliningrad är en unik del av Ryssland, geografiskt avskild från övriga landet och omgiven av Europeiska unionen. I och med utvidgningen har ökat uppmärksamhet riktats mot denna region. De nya medlemsstaternas införande av gemenskapens regelverk har fått konsekvenser för tredjeländ i form av viseringskrav och gränskontroller. Följderna av gemenskapens regelverk skiljer sig visserligen inte för Kaliningrad jämfört med andra delar av Ryssland eller andra angränsande tredjeländer, men effekterna på befolkningen förefaller dock vara större där än i andra delar av Ryssland till följd av Kaliningrads geografiska läge.

Utan föregripande av anslutningsförhandlingarna med Polen eller Litauen föreslogs i kommissionens meddelande till rådet den 17 januari 2001¹ att ”de praktiska åtgärderna för ändamålsenliga och effektiva gränskontroller fortsätter i syfte att underlätta rörligheten för personer och varor över den framtida yttre gränsen”.

Rekommendationen var att undersöka möjligheten att dra nytta av eventuella specialarrangemang som tillåts i EU:s regelverk och använda sig av förebilder som finns i befintliga arrangemang, även i kandidatländerna. Vidare kunde "[k]ostnaderna för pass (Rysslands ansvar) och för visum (nuvarande och framtida EU-medlemsstaters ansvar) [...] också utredas i ett mera allmänt gemenskapspolitiskt perspektiv. Såväl nya som nuvarande medlemsstater kan överväga att inrätta konsulat (eventuellt tillsammans för att minska kostnaderna) i Kaliningrad för att underlätta utfärdandet av visum och för att effektivt kunna hantera migrationsflödena”.

Dessutom efterlystes i den gemensamma deklARATIONEN vid toppmötet mellan EU och Ryssland den 3 oktober 2001 en undersökning av Kaliningrads speciella situation mot bakgrund av utvidgningen.

Efter diskussionerna gällande Kaliningrad vid toppmötet mellan EU och Ryssland i Moskva uppmanades kommissionen vid Europeiska rådets möte i Sevilla den 21-22 juni 2002 att ”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”. Meddelandet från kommissionen till rådet om Kaliningradtransitering² från den 18 september 2002 innehöll åtskilliga förslag om hur man kan underlätta transiteringen. En av de nödvändiga förutsättningarna för att hitta en lösning var dock att inte äventyra Litauens fulla medverkan i Schengenregelverket. Slutligen har man skapat systemet för dokument för förenklad transitering (FDT) och dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD).

I det gemensamma uttalandet om transitering från toppmötet mellan EU och Ryssland i Bryssel den 11 november 2002 konstaterade Ryska federationen att Europeiska unionens hade för avsikt att senast 2005 undersöka hur FTD-systemet fungerar. Också i artikel 13 i rådets förordning (EG) nr 693/2003 omnämns en rapport till rådet och Europaparlamentet om hur systemet fungerar: ”Kommissionen skall rapportera till Europaparlamentet och rådet om hur systemet med dokument för förenklad transitering och förenklad järnvägstransitering fungerar senast tre år efter det att det första beslut som avses i artikel 12.1 har trätt i kraft”. Litauen har meddelat rådet och kommissionen att landet beslutat att tillämpa FTD/FRTD-systemet från

¹ Meddelande från kommissionen till rådet "EU och Kaliningrad" KOM (2001) 26 slutlig.

² Meddelande från kommissionen till rådet "Kaliningrad: Transitering" KOM(2002) 510 slutlig.

och med den 1 juli 2003. Kommissionen måste därför lägga fram sin rapport senast den 1 juli 2006.

Föreliggande rapport bygger på de svar som lämnats av Ryska federationen och Litauen på ett frågeformulär som utarbetats av kommissionens enheter, vilka också den 22–24 mars 2006 företog en undersökning på plats av FTD/FRTD-systemet.

II FTD/FRTD-SYSTEMET SÅSOM DET FASTSTÄLLTS GENOM FÖRORDNINGEN OCH DET BILATERALTA AVTALET MELLAN LITAUEN OCH RYSKA FEDERATIONEN

Efter diskussionen om Kaliningrad vid toppmötet mellan EU och Ryssland i Moskva³ i november 2002 antog rådet den 14 april 2003 följande två förordningar på grundval av kommissionens meddelande om transiteringar till och från Kaliningrad (KOM (2002) 510 slutlig):

- Rådets förordning (EG) nr 693/2003 om införande av ett särskilt dokument för förenklad transitering (FTD) och ett dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD) och om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna och den gemensamma handboken, och
- rådets förordning (EG) nr 694/2003 om en enhetlig utformning av de dokument för förenklad transitering (FTD) och dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD).

Ingendera av förordningarna har utarbetats enbart för Kaliningrad och Litauen utan för alla möjliga fall av ”särskild transitering” som berör medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan välja att tillämpa förordning (EG) nr 693/2003 i sådana fall.

Grundläggande inslag:

a) Hur fungerar FTD/FRTD-systemet?

I förordning (EG) nr 693/2003 fastställs de grundläggande principerna för hur FTD/FRTD-systemet skall fungera. De praktiska detaljerna finns fastställda genom ett bilateralt avtal mellan Ryska federationen och Litauen om förfarandet för utfärdande av FRTD av den 20 juni 2003 samt Ryska federationens förordning N361 om åtgärder syftande till att fullfölja de åtaganden som Ryska federationen ingått i enlighet med EU:s och Ryska federationens gemensamma uttalande om transitering mellan Kaliningradområdet och andra delar av Ryska federationens territorium.

FTD utfärdas till ryska medborgare som ofta reser landvägen från Kaliningradområdet till övriga Ryssland och vice versa. Det gäller för flera transiteringar och kan vara giltigt i flera år. Ansökningsförfarandet vid konsulatet liknar viseringsförfarandet (det är närapå identiskt med detta). FTD förs in i den ryske medborgarens pass. Priset för FTD har satts till 5 euro.

³ Europeiska unionens och Ryska federationens gemensamma uttalande av den 11 november 2002 om transitering mellan Kaliningradregionen och övriga Ryska federationen.

FRTD har tillkommit för järnvägspassagerare och är endast giltigt för direkt transitering mellan Kaliningrad och övriga Ryssland under en enstaka tur-och-retur-transitering (in- och utresa). Förfarandet för att utfärda handlingarna är förenklat och kostnadsfritt.

För ryska medborgare som avser att göra enstaka tur-och-retur-resor med tåg via litauiskt territorium kan ett dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD) erhållas på grundval av personuppgifter som lämnas i samband med biljettköpet. Denna information vidarebefordras i elektronisk form till de litauiska myndigheterna, som lämnar svar inom ett dygn. De ryska myndigheterna utfärdar inte biljetter till ryska medborgare som Litauen inte vill skall tillåtas transitera via litauiskt territorium. Ett FRTD överlämnas därefter av de litauiska konsulära myndigheterna till passageraren vid, eller före, den litauiska gränsen sedan Litauen väl har kontrollerat att passagerarens resehandlingar är i ordning.

I överensstämmelse med förordning (EG) nr 693/2003 bör ryska medborgare som vill resa per tåg med ett internationellt pass få ett FRTD infört i sitt pass. Innehavaren av ryska inrikespass får dock sitt FRTD påfört ett separat blad i enligt med vad som fastställs i förordning (EG) 333/2002. Från och med den 1 januari 2005 måste ryska medborgare ha ett internationellt pass där FRTD-märket kan införas. Innehavare av ett FRTD får inte stiga av i Litauen och längden på varje transitering begränsar sig i tid till 6 timmar per transitering.

b) Finansiellt stöd till FTD/FRTD-systemet⁴

Som ett led i de politiska prioriteringarna i samband med Litauens anslutning till Europeiska unionen 2004 instämde Europeiska rådet i att det är viktigt att stödja Litauen genom att skapa en transiteringslösning, som möjliggör en förenklad viseringsordning mellan huvuddelen av Ryssland och Kaliningradområdet. I anslutningsfördragets protokoll 5 "Kaliningrad" fastställdes därför att Litauen kommer att få finansiellt stöd som täcker de extra kostnaderna för FTD/FRTD-systemet.

Två Kaliningradstödprogram har inrättats av EU för att bistå Litauen i införandet av FTD/FRTD-systemet:

- Det första programmet genomfördes som en del av Phareprogrammet och tillhandahöll 12 miljoner euro för perioden december 2003–april 2006.
- Det andra programmet tillhandahåller 40 miljoner euro för perioden maj 2004–december 2006 för att ersätta ej inkasserade (viserings)avgifter och extra kostnader för investeringar, utbildning och driftskostnader (t.ex. löner).
- För den nya budgetplanen 2007–2013 föreslog kommissionen en separat mekanism ("Ordningen för transitering till och från Kaliningrad") i artikel 6 i (utkastet till) Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av Europeiska fonden för de yttre gränserna för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet "Solidaritet och hantering av migrationsströmmar". I artikel 15.9 har maximibeloppet 108 miljoner euro föreslagits som stöd för perioden 2007–2013 för ej inkasserade avgifter från transiteringsviseringar och extra kostnader som uppstått i genomförandet av FTD/FRTD-systemet. Beslutet om det slutgiltiga beloppet skall dock nu fattas av rådet och Europaparlamentet.

⁴ Denna punkt medtas endast för kännedom eftersom den inte är föremål för någon bedömning.

III GENOMFÖRANDET AV FTD/FRTD-SYSTEMET

Genomförandet av FTD/FRTD-systemet inleddes på nationell basis den 1 juli 2003 och på grundval av en gemenskapsordning den 1 maj 2004.

a) Statistik

Det populäraste transportmedlet från Kaliningrad till övriga Ryssland och tillbaka är tåg (70 %) följt av bil (20 %) och flyg (10 %). I genomsnitt reser 1,5 miljoner människor till och från Kaliningrad med alla typer av transportmedel, ett mycket stort antal om man betänker att området bebos av omkring en miljon människor. Antalet resenärer stiger under sommaren och sjunker mellan februari och mars. Enligt svaret från de litauiska myndigheter fördelar sig antalet resenärer enligt följande tabell:

	2003 (1.7.-31.12.)	2004	2005
Antal passagerare; 1 078 459 av dem använde FRTD	293 719	613 101	412 711
Antal utfärdade FTD	1 836	3 095	3 149

FTD används huvudsakligen av ryska medborgare från övriga Ryssland. Flertalet av Kaliningrads ryska medborgare reser med FRTD. Det är emellertid mer praktiskt för dem att skaffa en litauisk visering som ger möjlighet inte bara till transitering utan också till att besöka Litauen. Förfarandena för att få viseringar och FTD är mycket likartade, men FTD kostar 5 euro, medan de litauiska viseringarna är kostnadsfria för boende i Kaliningrad. Detta förklarar varför antalet litauiska viseringar utfärdade till boende i Kaliningrad är två gånger så högt som siffrorna för FTD. Å andra sidan kommer de krav som infördes i april 2005 om att ha obligatorisk sjukförsäkring för att få en litauisk visering (detta krävs inte för att få en FTD) även att bidra till en ökning av efterfrågan på FTD.

b) FTD/FRTD-systemet i praktiken

Som tidigare nämnts inleddes genomförandet av FTD/FRTD-systemet på nationell basis den 1 juli 2003 och inom ramen för en gemenskapsordning den 1 maj 2004.

Redan under den första inspektionen inom ramen för Kaliningradfaciliteten i juni 2004 och också under den andra som ägde rum i mars 2006 noterades att systemet fungerar smidigt och att några större problem inte har uppstått. Det noterades att FRTD inte förs in i de ryska passen utan alltid påförs ett separat blad. Med detta förfarande kan FRTD kastas bort och en ny ansökan lämnas in igen flera gånger utan att passet blir överfyllt. En olägenhet är dock att upprepat resande, där ett FTD skulle vara mer lämpligt, är mer svårurskiljbart. Detta kan inträffa ofta eftersom FRTD är enklare att få (på järnvägsstationen) och är kostnadsfritt, medan FTD är avsett för flera resor och bör anskaffas på konsulat till en kostnad av 5 euro. Det förklarar också varför antalet utfärdade FTD är så lågt.

De litauiska myndigheterna hävdade att det är svårt att föra in FRTD i ett pass ombord på tåg under färd. De förbereder därför bladen i förväg och delar ut dem först på tåget under kontrollen av passagerarlistan och passen.

Det andra mer ingående inspektionsbesöket ägde rum den 22–24 mars 2006. Syftet var att göra bedömning ute på fältet i samarbete med de litauiska och ryska myndigheterna.

Som en förberedelse hade kommissionen sänt skrivelser till de litauiska och ryska myndigheterna med frågeformulär om olika aspekter av genomförandet av transiteringsordningen. De svar som mottogs var mycket positiva i fråga om FTD/FRTD-systemet. De avspeglar vad som uttryckts tidigare att transiteringssystemet fungerar smidigt och att inga större förändringar bör göras. En del statistik presenterades också.

IV ALLMÄNNA ANMÄRKNINGAR

Kommissionens experter besökte Litauen redan i juni 2004 och informerades om de förfaranden som försiggick på tågen. Uppenbarligen fungerar systemet smidigt och det har bara gett upphov till en incident på tåget, som inte var direkt kopplad till FRTD-systemet.

Under båda inspektionerna bekräftade Litauen och Ryssland att den förenklade transiteringsordningen fungerar väl och uttryckte uppskattning för de ansträngningar som deras respektive myndigheter gjorde för genomförandet av det. Inga större problem har konstaterats och heller inte några förseningar i utlämnandet av FRTD och FTD. Ryssland påpekade att både den förenklade transiteringsordningen liksom och viseringsordningen som föreskrivs i det litauisk–ryska avtalet av den 30 december 2002 om ömsesidiga resor bör fortsätta att gälla efter det att Litauen går med i Schengenområdet för fri rörlighet utan inre gränser. Det förefaller som om de relevanta tjänsteheterna både i Litauen och Ryssland samarbetar på ett ansvarsfullt sätt i genomförandet av transiteringsordningen.

Ryssland sade dock att de sedan den förenklade transiteringsordningen trätt i kraft noterat en nedgång i antalet passagerare med omkring 30 %, vilket medför en förlust på 122 miljoner rubel för det nationella järnvägsbolaget. Varken de litauiska eller ryska myndigheterna har tydligt angivit orsakerna till denna rapporterade minskning av antalet passagerare som reser per tåg. Eventuellt sammanhänger den med ökningen av passagerare som reser per flyg (lufttransport är subventionerat). Kravet på internationellt pass sedan 1 januari 2005 skulle vidare kunna medföra en betydande nedgång i passagerarantalet eftersom militär personal som är förlagd i Kaliningrad inte kan inneha sådana pass och följaktligen måste resa per flyg. Denna situation kan endast förändras av Ryssland eftersom det rör sig om en intern angelägenhet.

V UTVÄRDERING

Transiteringsordningen är en integrerad del av Schengenregelverket och följaktligen helt förenligt med detta. I princip finns det inte någon större anledning att ändra FTD/FRTD-systemet.

Vissa frågor behövde klargöras:

- Det verkade finnas missförstånd i fråga om avgifterna som uttas för Schengenviseringar men inte för FRTD/FTD, eftersom FTD/FRTD inte anses vara någon visering.

- Det klargjordes att förordningen inte föreskriver något personligt besök på järnvägsstationen, varför exempelvis en grupp av barn inte själva behöver komma till järnvägsstationen om deras pass uppvisas vid biljettinköpet.

Andra frågor uppmärksammades och diskuterades med båda parter:

- Ett eventuellt införande av ett fotografi i FRTD/FTD för att dessa dokument av säkerhetsskäl skall överensstämja med övriga enhetligt utformade handlingar (visering och uppehållstillstånd): Ryssland har inte några möjligheter att införa ett fotografi i FRTD eftersom hela datasystemet ”Express” då skulle behöva anpassas, vilket vore helt oproportionerligt i förhållande till den säkerhetsvinst som skulle uppnås. Hittills har inte något förfalskat FRTD påträffats. Endast en passagerare har under de tre år som föreliggande rapport gäller, försökt stiga av ett tåg i Litauen. Kommissionen kommer därför inte att insistera på att FRTD skall innehålla ett fotografi eftersom detta inte vore rimligt. För FTD skulle detta dock vara möjligt eftersom det utfärdas i konsulatet, som redan har utrustningen.
- Blanketten för FRTD-personuppgifter ifylls ombord på tåget endast av passagerare som av tekniska skäl inte återfinns på passagerarlistan. Vid inköp av biljetten finns bara ett begränsat antal bokstäver (64) tillgängliga i ”Express”-systemet för överföring av personuppgifter till de litauiska myndigheterna. Blanketten infördes därför för att tillhandahålla Litauen fler uppgifter för en ingående sökning i specifika fall. Det vore orimligt att slopa denna blankett eftersom den också med hjälp av passagerarens namnteckning utgör en bekräftelse på att denne har noterat alla villkoren för transiteringen.
- Möjligheten att minska längden på förfarandet vid utfärdandet av FRTD: minskning av Litauens svarstid från ett dygn till ungefär 10 timmar eller 15 timmar: de litauiska myndigheterna har betonat att detta i allmänhet är omöjligt. Svaren sänds emellertid snarast möjligt varför ett dygn inte är den vanliga svarstiden utan, i enlighet med vad som föreskrivs genom förordningen, en *maximal* svarstid.
- Som konstaterats i det litauiska konsulatet och på tåget påförs FRTD för närvarande en separat blankett (i överensstämmelse med förordning (EG) 333/2002). FRTD trycks i konsulatet i enlighet med de uppgifter som överförs genom det ryska ”Express”-systemet och påförs ett separat blad eftersom Litauen anser att det är för svårt att föra in FRTD i de ryska passen ombord på tåg under färd. Passet skulle dessutom snabbt bli överfyllt med FRTD eftersom det inte bara används av resenärer för enstaka tur-och-retur-resor, utan också av ryska medborgare som ofta reser med tåg mellan Kaliningrad och övriga Ryssland. Kommissionen anser dock att FTP bör användas för upprepat resande och det faktum att FRTD är kostnadsfritt bör inte utnyttjas. Därför skulle införandet av FRTD i passet – i linje med förordning (EG) 693/2003 – göra det mer uppenbart om en person är en ofta återkommande resenär.

Vissa saker som behöver förbättras ligger utanför tillämpningsområdet för förordning (EG) 693/2003:

- För att korta ner den tid som behövs för gränskontrollformaliteter och därigenom minska längden på det uppehåll tågen gör vid den rysk-litauiska och litauisk-vitryska gränsen, eller åtminstone vid en av dessa gränser: (För närvarande görs fyra gränskontroller, två på vardera sidan om gränsen, som pågår i 50 minuter på den ryska sidan och i 40 minuter på den litauiska sidan, inalles ungefär 2 timmar 45 minuter vid en järnvägsresa på omkring 22

timmar från Kaliningrad till Moskva.) Denna period skulle kunna skäras ned avsevärt genom att man utför gränskontroller under resan och innan tåget stannar vid gränsövergångsställena. En annan möjlighet vore att de båda berörda ländernas gränsbevakningsmyndigheter utför sina respektive gränskontroller vid ett tillfälle på vardera sidan om gränsen. Detta är dock en fråga som skall regleras av de litauiska, ryska och vitryska myndigheterna på bilateral nivå.

VI SLUTSATSER

Kommissionen är belåten över att det förenklade transiteringssystemet tre år efter sitt ikraftträdande fungerar smidigt och att båda parterna är tillfredsställda med genomförandet. Såsom noterats vid inspektionerna kunde smärre saker förbättras, dock mestadels rörande bilaterala arrangemang mellan Litauen och Ryssland. FTD/FRTD-systemet förefaller också uppfylla kraven i Schengenregelverket eftersom någon olaglig invandring inte har konstaterats inom ramen för detta system.

Därför anser kommissionen inte att det finns något behov av att ändra systemet. I ett längre perspektiv beror den förenklade transiteringsordningens framtid på utvecklingen av viseringsöverenskommelserna mellan EU och Ryssland.

Kommissionen kommer även fortsatt att stödja transiteringssystemet finansiellt via fonden för de yttre gränserna.

Två punkter återstår att granska ytterligare. De påverkar dock inte effektiviteten hos FTD/FRTD-systemet som verktyg för hantering av Kaliningradtransiteringen.

- (1) FRTD påförs en separat blankett och förs inte som föreskrivs i förordning (EG) 693/2003 in i resenärens pass. Som en följd av detta går det inte att avgöra om FRTD används för enstaka tur-och-retur-resor eller för upprepat resande. En korrekt tillämpning skulle också höja efterfrågan på FTD eftersom dessa kan erhållas för flera resor till en kostnad av 5 euro (ofta återkommande resenärer).
- (2) Frågan om en nedkortning av gränskontrollformaliteter skulle kunna diskuteras vidare på bilateral basis om de litauiska, ryska och vitryska myndigheterna är intresserade. Detta skulle vara möjligt utan att man återupptar diskussionen om transiteringssystemet eller ändringar av förordningen. Två möjligheter förefaller genomförbara: i) att istället för två uppehåll (ett på vardera sidan om gränsen) endast göra ett uppehåll på vardera sidan om gränsen, Varvid gränsmyndigheterna i båda länderna skulle utföra sina kontroller samtidigt, eller ii) att införa ett arrangemang där båda sidor utför sina kontroller under färd ombord på tåget.