



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 6. september 2022
(OR. en)

12037/22

**Interinstitutionel sag:
2022/0273(NLE)**

**JAI 1119
VISA 135
MIGR 243
COEST 626**

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 6. september 2022

til: Generalsekretariatet for Rådet

Komm. dok. nr.: COM(2022) 661 final

Vedr.: Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om suspension af anvendelsen af hele aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 661 final.

Bilag: COM(2022) 661 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.9.2022
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om suspension af anvendelsen af hele aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation (i det følgende benævnt "visumlempelsesaftalen") trådte i kraft den 1. juni 2007¹. Formålet med visumlempelsesaftalen er på basis af gensidighed at lette udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og i Den Russiske Føderation til et planlagt ophold på højst 90 dage for hver periode på 180 dage. Den Europæiske Union har kun indgået visumlempelsesaftaler med et udvalgt og begrænset antal tredjelande. Sådanne aftaler skal være et bevis på, at der består et gensidigt partnerskab mellem EU og det pågældende land, og er baseret på gensidig respekt for fælles værdier.

I 2011 blev der indledt forhandlinger om en revision af visumlempelsesaftalen for at tage hensyn til ændringerne af EU's retlige rammer og erfaringerne med gennemførelsen af visumlempelsesaftalen. Parallelt hermed blev der indledt en dialog om "fælles skridt hen imod en visumliberalisering". Både forhandlingerne og dialogen blev suspenderet som følge af Ruslands ulovlige annektering af Den Autonome Republik Krim og byen Sevastopol i 2014².

Som reaktion på den ulovlige annektering i 2014 og de fortsatte destabiliserende handlinger i det østlige Ukraine har Den Europæiske Union i forbindelse med den ufuldstændige gennemførelse af Minskaftalerne indført i) økonomiske sanktioner i lyset af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, ii) sanktioner over for handlinger, der undergraver eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, og iii) sanktioner som reaktion på Den Russiske Føderations ulovlige annektering af Den Autonome Republik Krim og byen Sevastopol.

Den Russiske Føderations beslutning om at anerkende de ikkeregeringskontrollerede områder Donetsk oblast og Luhansk oblast i Ukraine som uafhængige enheder og den efterfølgende beslutning om at sende russiske tropper ind i Ukraine samt den uberettigede og uprovokerede militære aggression mod Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed udgør en alvorlig overtrædelse af folkeretten og internationale aftaler, herunder FN-pagten, Helsingforslutakten, Parischartret og Budapestmemorandummet.

Som underskriver af Minskaftalerne har Rusland et klart og direkte ansvar for at arbejde hen imod at finde en fredelig løsning på konflikten. Med beslutningen om at anerkende de ikkeregeringskontrollerede regioner i det østlige Ukraine som uafhængige enheder har Rusland klart overtrådt Minskaftalerne, som fastsætter, at disse områder fuldt ud skal føres tilbage under den ukrainske regerings kontrol.

Den 23. februar 2022 vedtog EU med enstemmighed som reaktion på Ruslands handlinger den første pakke af sanktioner, som påførte landet yderligere omkostninger. De omfattede individuelle sanktioner, finansielle restriktioner og restriktioner for de økonomiske relationer

¹ Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation (EUT L 129 af 17.5.2007).

² Rådets konklusioner om Ukraine, samlingen i Rådet for Udenrigsanliggender, Bruxelles, den 3. marts 2014.

mellem EU og de ikkeregeringskontrollerede områder Donetsk oblast og Luhansk oblast i Ukraine.

Den 24. februar 2022 fordømte Det Europæiske Råd på det kraftigste Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine og udtrykte Unionens fulde solidaritet med Ukraine og dets befolkning sammen med dens internationale partnere. Rusland er med sin ulovlige militære aggression siden da fortsat med groft at overtræde folkeretten ved at begå grusomheder mod den ukrainske befolkning og underminere den europæiske og globale sikkerhed og stabilitet. Derudover bad Det Europæiske Råd Rusland om øjeblikkeligt at indstille sine militære aktioner, foretage en betingelsesløs tilbagetrækning af alle styrker og alt militært udstyr fra hele Ukraines område og fuldt ud at respektere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed inden for dets internationalt anerkendte grænser.³

Unionen har efterfølgende reageret med yderligere pakker af sanktioner, bl.a. indefrysning af aktiver og indrejseforbud for enkeltpersoner. Unionen har også vedtaget restriktive foranstaltninger vedrørende den finansielle sektor og energi-, transport- og teknologisektoren. Den har desuden truffet yderligere foranstaltninger, navnlig delvis suspension af anvendelsen af visumlempelsesaftalen⁴. Ved denne foranstaltning blev lempelserne vedrørende dokumentation, visumgebyr, udstedelse af visa til flere indrejser og varigheden af procedurerne for behandling af visumansøgninger suspenderet. Foranstaltningen var rettet mod russiske indehavere af diplomatpas, regeringsembetsmænd, forretningsfolk og repræsentanter for erhvervsorganisationer.

Siden begyndelsen af den omfattende russiske aggression mod Ukraine er situationen blevet betydeligt forværret med tragiske humanitære konsekvenser for civilbefolkningen og infrastrukturen, og Rusland har yderligere udvidet sin fulde eller delvise besættelse af de østlige og sydlige regioner i Ukraine. Millioner af ukrainere er blevet tvunget til at flygte, udelukkende via landgrænserne, da der ikke er adgang til flyruter. Som en direkte konsekvens af den omfattende invasion har antallet af passager af den ukrainske grænse mod nabolandene været konstant stigende. Den 23. august var der ifølge data fra UNHCR foretaget over 11 millioner grænsepassager, hvoraf ca. 10 millioner var mod EU.

Den 31. august fandt medlemsstaterne på det uformelle møde mellem udenrigsministrene det nødvendigt at suspendere visumlempelsesaftalen i sin helhed med henblik på i væsentlig grad at reducere antallet af nye visa, som EU-medlemsstaterne udsteder til russiske statsborgere, og forhindre russiske statsborgere i potentielt at foretage visumshopping.

Så længe Rusland fortsætter med at føre en destruktiv udenrigspolitik og fortsætter sin militære aggression over for et EU-kandidatland samt fuldstændig tilsidesætter den regelbaserede internationale orden, kan EU i lyset af denne angrebskrig ikke betragte Rusland som værende part i visumlempelsesaftalen.

2. FORESLÅEDE FORANSTALTNINGER

Den militære aggression mod et land, der grænser op til Den Europæiske Union, berettiger foranstaltninger til beskyttelse af Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters væsentlige sikkerhedsinteresser.

Den Russiske Føderation har ikke blot bragt forbindelserne med Den Europæiske Union og dens medlemsstater i fare, men også tilsidesat Minskaftalerne ved at undergrave Ukraines

³ Det Europæiske Råds konklusioner af 24. februar 2022.

⁴ Rådets afgørelse (EU) 2022/333.

territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed i strid med landets internationale forpligtelser.

Derudover fører Den Russiske Føderation en proaktiv politik, hvor den pålægger ukrainske statsborgere i de ukrainske regioner, som er besat af det russiske militær, at anvende dens internationale pas. Herved tilsidesætter den Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

I henhold til visumlempelsesaftalens artikel 15, stk. 5, kan hver af parterne stille hele aftalen eller en del af den i bero, når hensyn til den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller folkesundheden tilsiger det. Alle disse kriterier er blevet bragt i fare som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Ruslands åbenlyse tilsidesættelse af den regelbaserede internationale orden udgør en stor risiko for den offentlige orden. Der er også specifikke risici, f.eks. at beboere i de besatte områder i Ukraine, som er tæt på det russiske regime, og som kan få udstedt internationale pas af Den Russiske Føderation, bevæger sig rundt. Den militære aggression understøtter udviklingen af organiseret kriminalitet og udbredelsen af ulovlige våben og truer dermed Unionens sikkerhedsinteresser og medlemsstaternes nationale sikkerhed. De øgede risici i forbindelse med Den Russiske Føderations anvendelse af Zaporizjzja-kernekræfter som et militært anlæg udgør en stor trussel mod menneskers liv.

Mere generelt er beslutningen om at invadere Ukraine og fortsætte den militære aggression uforenelig med bevarelsen af et tillidsforhold mellem EU og Den Russiske Føderation. Der er kun indgået visumlempelsesaftaler med et udvalgt og begrænset antal tredjelande på grundlag af et gensidigt partnerskab mellem EU og det pågældende tredjeland. Et land, der fører en uprovokeret og uberettiget angrebskrig, bør ikke længere kunne nyde godt af visumlempelser. Det er derfor berettiget at suspendere visumlempelsesaftalen i sin helhed for alle statsborgere i Den Russiske Føderation.

Suspensionen vil også berøre sådanne kategorier af rejsende som journalister, elever, studerende og forskere, som ikke længere vil nyde godt af lempelser i henhold til den suspenderede visumlempelsesaftale. I lyset af betydningen af sådanne kategorier af rejsende for EU og af fortsatte mellemfolkelige kontakter vil dette spørgsmål blive behandlet i de kommende retningslinjer, som Kommissionen skal vedtage om generelle visumspørgsmål i forhold til Rusland.

Når Rådets afgørelse træder i kraft, vil reglerne i visumlempelsesaftalen blive suspenderet. Som følge heraf er det de generelle regler i visumkodeksen, der i stedet finder anvendelse.

3. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Det materielle retsgrundlag er artikel 77, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

I visumlempelsesaftalens artikel 15, stk. 5, fastsættes det, at "hver af parterne kan stille hele aftalen eller en del af den i bero, når hensyn til den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller folkesundheden tilsiger det. Afgørelsen herom meddeles den anden part senest 48 timer før dens ikrafttræden. Den part, der har stillet anvendelsen af denne aftale i bero, skal omgående underrette den anden part, når grundene til at stille den i bero er ophørt med at bestå."

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Ikke relevant.

- **Proportionalitetsprincippet**

Dette forslag står i et rimeligt forhold til behovet for at beskytte Unionens og medlemsstaternes sikkerhed og at reagere på Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine. I lyset af forværringen af sikkerhedssituationen i Ukraine som følge af Den Russiske Føderations militære aktioner og de øgede risici, som disse aktioner udgør for Den Europæiske Union, er det rimeligt at suspendere visumlempelsesaftalen i sin helhed.

4. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

Medlemsstaterne drøftede suspensionen af visumlempelsesaftalen i sin helhed på mødet i Visumgruppen den 13. juli 2022. Medlemsstaterne gav også udtryk for deres holdning til suspensionen på det uformelle møde mellem udenrigsministrene (Gymnich) den 31. august 2022, hvor der blev opnået politisk enighed om at suspendere aftalen i sin helhed.

5. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget medfører ingen merudgifter for EU-budgettet.

6. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Gennemførelsen af foranstaltningen vil blive overvåget af Kommissionen, navnlig i forbindelse med Schengenevalueringer.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Forslaget tager sigte på helt at suspendere de lempelser, som visumlempelsesaftalen gav russiske statsborgere. Det drejer sig om den dokumentation, som ansøgeren skal fremlægge forud for rejsen, visumgebyrets størrelse, udstedelsen af visa til flere indrejser og varigheden af procedurerne for behandling af visumansøgninger. Lempelserne i forbindelse med disse forskellige elementer vil ophøre med at finde anvendelse, og det vil være visumkodeksens standardregler, der vil finde anvendelse på russiske statsborgere i forbindelse med: visumgebyret (visumkodeksens artikel 16), den maksimale varighed af behandlingen af visumansøgninger (artikel 23), udstedelse af visa til flere indrejser (artikel 24, stk. 2) og den dokumentation, som ansøgeren skal fremlægge forud for rejsen (artikel 14)⁵.

⁵ Kommissionens gennemførelsesafgørelse om udarbejdelse af listen over dokumentation, der skal fremlægges af visumansøgere i Iran, Irak og Den Russiske Føderation (C(2016) 3347 final af 6.6.2016).

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om suspension af anvendelsen af hele aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 77, stk. 2, litra a), og artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation⁶ ("aftalen") trådte i kraft den 1. juni 2007 parallelt med aftalen mellem Den Russiske Føderation og Det Europæiske Fællesskab om tilbagetagelse⁷.
- (2) Formålet med aftalen er på basis af gensidighed at lette udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og i Den Russiske Føderation til et planlagt ophold på højst 90 dage for hver periode på 180 dage. Ønsket om at fremme mellemfolkelige kontakter som en vigtig forudsætning for stabil udvikling af økonomiske, humanitære, kulturelle, videnskabelige og andre bånd understreges i aftalens præambel.
- (3) I henhold til visumlempelsesaftalens artikel 15, stk. 5, kan "hver af parterne stille hele aftalen eller en del af den i bero, når hensyn til den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller folkesundheden tilsiger det". Afgørelsen herom meddeles den anden part senest 48 timer før dens ikrafttræden. Den part, der suspenderer anvendelsen af denne aftale, underretter omgående den anden part, når grundene til suspensionen ikke længere består.
- (4) Som reaktion på Den Russiske Føderations ulovlige annektering af Den Autonome Republik Krim og byen Sevastopol i 2014 og på dens fortsatte destabiliserende handlinger i det østlige Ukraine har Den Europæiske Union i forbindelse med den ufuldstændige gennemførelse af Minskaftalerne allerede indført økonomiske sanktioner som et modtryk mod Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, sanktioner over for handlinger, der undergraver eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, og sanktioner som reaktion på Den Russiske Føderations ulovlige annektering af Den Autonome Republik Krim og byen Sevastopol.

⁶ EUT L 129 af 17.5.2007.

⁷ Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om tilbagetagelse (EUT L 129 af 17.5.2007).

- (5) Som underskriver af Minskaftalerne har Den Russiske Føderation haft et klart og direkte ansvar for at arbejde hen imod at finde en fredelig løsning på konflikten i overensstemmelse med disse principper. Med beslutningen om at anerkende de ikkeregeringskontrollerede regioner i det østlige Ukraine som uafhængige enheder har Den Russiske Føderation klart overtrådt Minskaftalerne, som fastsætter, at disse områder fuldt ud skal føres tilbage under den ukrainske regerings kontrol.
- (6) Den Russiske Føderations beslutning om at anerkende de ikkeregeringskontrollerede områder Donetsk oblast og Luhansk oblast i Ukraine som uafhængige enheder og den efterfølgende beslutning om at sende russiske tropper ind i Ukraine undergraver Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed yderligere og udgør en alvorlig overtrædelse af folkeretten og internationale aftaler, herunder FN-pagten, Helsingforslutakten, Parischartret og Budapestmemorandummet.
- (7) Siden begyndelsen af Ruslands uprovokerede og uberettigede aggression mod Ukraine den 24. februar 2022 er situationen blevet betydeligt forværret, og Rusland har yderligere udvidet sin fulde eller delvise besættelse af de østlige og sydlige regioner i Ukraine. Rusland anvender også Ukraines største atomkraftværk i Zaporizjzja som militært anlæg, hvorved Rusland skaber risici for en større nuklear ulykke med afsmittende virkninger på nabolandene, herunder medlemsstaterne.
- (8) Den 24. februar 2022 fordømte Det Europæiske Råd på det kraftigste Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine og udtrykte Unionens fulde solidaritet med Ukraine og dets befolkning sammen med dens internationale partnere. Rusland har med sin ulovlige militære aggression groft overtrådt folkeretten og undermineret den europæiske og globale sikkerhed og stabilitet. Som reaktion på Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression vedtog Unionen den 25. februar derfor yderligere restriktive foranstaltninger, som delvis suspenderer anvendelsen af aftalen⁸.
- (9) En militær aggression, som finder sted i et land, der grænser op til Den Europæiske Union, således som det er sket i Ukraine, og som har givet anledning til restriktive foranstaltninger, berettiger foranstaltninger, der har til formål at beskytte Den Europæiske Unions og dens medlemsstaternes væsentlige sikkerhedsinteresser.
- (10) Den Russiske Føderation har også tilsidesat Minskaftalerne ved at undergrave Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed. Dette er i strid med Den Russiske Føderations internationale forpligtelser.
- (11) Den Russiske Føderations militære aktioner i Ukraine har øget truslerne mod medlemsstaternes offentlige orden, nationale sikkerhed og folkesundhed.
- (12) I betragtning af den forværrede situation, som Ruslands militære aggression mod Ukraine har skabt, finder Rådet, at anvendelsen af aftalens bestemmelser om lempelse af reglerne for statsborgere i Den Russiske Føderation, der ansøger om visum til kortvarigt ophold, bør suspenderes fuldt ud.
- (13) Denne afgørelse udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.

⁸ Rådets afgørelse (EU) 2022/333.

- (14) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Anvendelsen af alle aftalens bestemmelser er suspenderet for så vidt angår statsborgere i Den Russiske Føderation.

Artikel 2

Rådets afgørelse (EU) 2022/333 erstattes af nærværende afgørelse.

Denne afgørelse træder i kraft på andendagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* og underretningen af Den Russiske Føderation.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand