

Bruksela, 6 września 2022 r.
(OR. en)

12037/22

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0273 (NLE)

JAI 1119
VISA 135
MIGR 243
COEST 626

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	6 września 2022 r.
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 661 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI RADY w sprawie całkowitego zawieszenia stosowania Umowy między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 661 final.

Załącznik: COM(2022) 661 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.9.2022 r.
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie całkowitego zawieszenia stosowania Umowy między Wspólnotą Europejską
a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej
i Federacji Rosyjskiej**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej (zwana dalej „umową o ułatwieniach wizowych”) weszła w życie 1 czerwca 2007 r.¹ Celem umowy o ułatwieniach wizowych jest wprowadzenie, na zasadzie wzajemności, ułatwień w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej planującym pobyt nie dłuższy niż 90 dni w okresie 180 dni. Unia Europejska zawarła umowy o ułatwieniach wizowych jedynie z ograniczoną liczbą wybranych państw trzecich. Umowy takie mają być dowodem wzajemnego partnerstwa między UE a danym państwem i opierają się na wzajemnym poszanowaniu wspólnych wartości.

W 2011 r. podjęto negocjacje w sprawie rewizji umowy o ułatwieniach wizowych w celu uwzględnienia zmian w ramach prawnych UE i doświadczeń zdobytych przy wprowadzaniu w życie umowy o ułatwieniach wizowych. Jednocześnie rozpoczęto dialog w sprawie wspólnych działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego. Negocjacje te w obu przypadkach wstrzymano na skutek nielegalnej aneksji przez Rosję Republiki Autonomicznej Krymu i miasta Sewastopol w 2014 r.²

W odpowiedzi na tę nielegalną aneksję w 2014 r. oraz ciągle destabilizujące działania Rosji we wschodniej Ukrainie Unia Europejska wprowadziła: (i) sankcje gospodarcze w obliczu działań Rosji destabilizujących sytuację na Ukrainie, w związku z niepełnym wdrożeniem porozumień mińskich; (ii) sankcje w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających; (iii) a także sankcje w odpowiedzi na bezprawną aneksję Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol przez Federację Rosyjską.

Decyzja Federacji Rosyjskiej o uznaniu niekontrolowanych przez rząd obszarów obwodów donieckiego i ługańskiego Ukrainy za niepodległe podmioty oraz decyzja o wprowadzeniu rosyjskich wojsk do Ukrainy – nieuzasadniona i niczym niesprowokowana agresja wojskowa skierowana przeciwko integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy – stanowi poważne naruszenie prawa międzynarodowego i umów międzynarodowych, w tym Karty Narodów Zjednoczonych, aktu końcowego z Helsinek, Karty paryskiej i memorandum budapeszteńskiego.

Jako sygnatariusz porozumień mińskich Federacja Rosyjska ponosi wyraźną i bezpośrednią odpowiedzialność za działania na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktu. Podejmując decyzję o uznaniu niekontrolowanych przez rząd regionów wschodniej Ukrainy za

¹ Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej (Dz.U. L 129 z 17.5.2007).

² Konkluzje Rady w sprawie Ukrainy, posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych, Bruksela, 3 marca 2014 r.

niepodległe podmioty, Rosja wyraźnie naruszyła porozumienia mińskie, które przewidują całkowity powrót tych obszarów pod kontrolę rządu Ukrainy.

23 lutego 2022 r. UE jednomyślnie uzgodniła pierwszy pakiet sankcji, na mocy którego obarczono Rosję dodatkowym kosztem w odpowiedzi na jej działania. Pakiet obejmował sankcje indywidualne, finansowe środki ograniczające oraz środki ograniczające w zakresie stosunków gospodarczych między UE a niekontrolowanymi przez rząd obszarami obwodów donieckiego i ługańskiego Ukrainy.

24 lutego 2022 r. Rada Europejska z całą mocą potępiła niczym niesprobowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy i wyraziła wraz ze swoimi partnerami międzynarodowymi pełną solidarność Unii z Ukrainą i jej obywatelami. Poprzez swoje bezprawne działania wojskowe Rosja nadal rażąco narusza prawo międzynarodowe, dopuszczając się aktów okrucieństwa wobec ukraińskiej ludności oraz podważając bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie. Ponadto Rada Europejska zażądała od Rosji niezwłocznego zaprzestania działań wojskowych, bezwarunkowego wycofania wszystkich sił i sprzętu wojskowego z całego terytorium Ukrainy oraz pełnego respektowania jej integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności w ramach jej granic uznanych przez społeczność międzynarodową.³

Unia zareagowała następnie przyjęciem kolejnych pakietów sankcji obejmujących m.in. zamrożenie aktywów i zakaz wjazdu poszczególnych osób na terytorium Unii Europejskiej. Unia przyjęła również środki ograniczające dotyczące branży finansowej, energetycznej, transportowej i technologicznej. Wprowadziła również dodatkowe środki, skutkujące przede wszystkim częściowym zawieszeniem stosowania umowy o ułatwieniach wizowych⁴. Zawieszono przy tym ułatwienia dotyczące dokumentów potwierdzających, wysokości opłaty wizowej, wydawania wiz wielokrotnego wjazdu oraz czasu trwania procedur rozpatrywania wniosków wizowych. Środki te dotyczyły obywateli Rosji posiadających paszporty dyplomatyczne, urzędników rządowych, przedsiębiorców i przedstawicieli organizacji przedsiębiorców.

Od początku prowadzonej na pełną skalę rosyjskiej agresji wobec Ukrainy sytuacja znacznie się pogorszyła, wywołując katastrofalne skutki humanitarne dla ludności cywilnej oraz infrastruktury, a Rosja dodatkowo rozszerzyła swoją pełną lub częściową okupację wschodnich i południowych regionów Ukrainy. Miliony Ukraińców było zmuszonych do ucieczki i to wyłącznie przez granice lądowe, ponieważ połączenia lotnicze nie są możliwe. W bezpośredniej konsekwencji inwazji na dużą skalę liczba osób przekraczających granicę Ukrainy z państwami sąsiadującymi stale rośnie. Zgodnie z danymi UNHCR 23 sierpnia przekroczyła ona 11 mln osób, z czego 10 mln osób przedostało się przez granicę z jednym z państw UE.

31 sierpnia, podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych państwa członkowskie uznały za konieczne zawieszenie całości umowy o ułatwieniach wizowych, w celu znacznego zmniejszenia liczby nowych wiz wydawanych obywatelom Rosji przez państwa członkowskie i zapobieżenia wykorzystywaniu mniej rygorystycznych procedur wizowych przez tych obywateli.

³ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 24 lutego 2022 r.

⁴ Decyzja Rady (UE) 2022/333.

UE nie może uznawać Rosji, prowadzącej wojnę napastniczą, za stronę umowy o ułatwieniach wizowych tak długo, jak państwo to prowadzi destrukcyjną politykę zagraniczną i agresję wojskową wobec kraju kandydującego do UE, okazując całkowite lekceważenie międzynarodowego ładu opartego na zasadach.

2. PROPONOWANE ŚRODKI

Agresja wojskowa wobec państwa graniczącego z Unią Europejską uzasadnia przyjęcie środków mających na celu ochronę podstawowych interesów bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich.

Federacja Rosyjska nie tylko naraziła na szwank stosunki z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, ale również pogwałciła porozumienia mińskie, podważając integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy, co jest sprzeczne z zobowiązaniami międzynarodowymi Rosji.

Co więcej Federacja Rosyjska prowadzi aktywną politykę, w myśl której wymaga, aby obywatele Ukrainy zamieszkujący regiony tego państwa okupowane przez wojska rosyjskie posługiwali się międzynarodowymi paszportami rosyjskimi.

Zgodnie z art. 15 ust. 5 umowy o ułatwieniach wizowych każda ze stron może zawiesić stosowanie części lub wszystkich postanowień umowy ze względu na porządek publiczny, ochronę bezpieczeństwa narodowego lub ochronę zdrowia obywateli. W związku z rosyjską agresją wobec Ukrainy każdy z tych warunków został spełniony. Całkowite lekceważenie przez Rosję międzynarodowego ładu opartego na zasadach jest poważnym zagrożeniem porządku publicznego. Występują też szczególne zagrożenia takie jak przemieszczanie się mieszkańców okupowanych regionów Ukrainy, którzy są blisko związani z reżimem i którzy mogą otrzymać międzynarodowe paszporty Federacji Rosyjskiej. Agresja wojskowa stanowi przyczynek do rozwoju przestępczości zorganizowanej i obrotu nielegalną bronią, zagrażając przez to interesom bezpieczeństwa Unii i bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich. Zwiększone ryzyko wykorzystywania Zaporoskiej Elektrowni Jądrowej przez Federację Rosyjską jako obiektu wojskowego stanowi poważne zagrożenie ludzkiego życia.

W ujęciu ogólnym decyzja o napaści na Ukrainę i kontynuowaniu agresji wojskowej jest niemożliwa do pogodzenia z opartymi na zaufaniu stosunkami między UE a Federacją Rosyjską. Umowy o ułatwieniach wizowych zawarto jedynie z ograniczoną liczbą wybranych państw trzecich; są one konsekwencją wzajemnego partnerstwa między UE a danym państwem. Państwo prowadzące niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną wojnę napastniczą nie powinno móc nadal korzystać z ułatwień wizowych. Uzasadnione jest zatem zawieszenie całości umowy o ułatwieniach wizowych w odniesieniu do wszystkich obywateli Federacji Rosyjskiej.

Zawieszenie to będzie również dotyczyć takich kategorii podróżnych, jak dziennikarze, uczniowie, studenci i naukowcy, którzy nie będą już mogli korzystać z ułatwień na podstawie zawieszonej umowy o ułatwieniach wizowych. Ze względu na znaczenie tych kategorii podróżnych dla UE oraz znaczenie kontynuowania kontaktów międzyludzkich kwestia ta zostanie poruszona w planowanych wytycznych, które ma przyjąć Komisja, dotyczących ogólnych kwestii wizowych w stosunkach z Rosją.

Po wejściu w życie decyzji Rady postanowienia umowy o ułatwieniach wizowych zostaną zawieszone. Co za tym idzie, zastosowanie będą miały ogólne przepisy kodeksu wizowego.

3. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Materialną podstawą prawną niniejszego wniosku jest art. 77 ust. 2 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ponadto art. 15 ust. 5 umowy o ułatwieniach wizowych stanowi, że „[k]ażda ze stron może zawiesić stosowanie części lub wszystkich postanowień niniejszej umowy ze względu na porządek publiczny, ochronę bezpieczeństwa narodowego lub ochronę zdrowia obywateli. O decyzji w sprawie zawieszenia stosowania niniejszej umowy należy zawiadomić drugą stronę nie później niż 48 godzin przed jej wejściem w życie. Z chwilą ustania powodów zawieszenia stosowania umowy, strona, która zawiesiła stosowanie niniejszej umowy, bezzwłocznie zawiadamia o tym drugą stronę”.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

nie dotyczy

- **Proporcjonalność**

Niniejszy wniosek jest proporcjonalny do potrzeby ochrony bezpieczeństwa Unii i państw członkowskich oraz potrzeby zareagowania na niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy. Biorąc pod uwagę pogorszenie się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa na Ukrainie spowodowane działaniami wojskowymi Federacji Rosyjskiej oraz zwiększone ryzyko, jakie działania te stwarzają dla Unii Europejskiej, proporcjonalne jest zawieszenie umowy o ułatwieniach wizowych w całości.

4. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

Państwa członkowskie omówiły zawieszenie w całości umowy o ułatwieniach wizowych na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Wiz 13 lipca 2022 r. Państwa członkowskie wyraziły również swoje poglądy na temat zawieszenia tej umowy na nieformalnym posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych (spotkaniu Gymnich) 31 sierpnia 2022 r. oraz osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie zawieszenia tej umowy w całości.

5. WPLYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek nie wiąże się z dodatkowymi obciążeniami dla budżetu UE.

6. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Wdrażanie tego środka będzie monitorowane przez Komisję, w szczególności w kontekście ocen stosowania dorobku Schengen.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Wniosek ma na celu całkowite zawieszenie ułatwień przewidzianych w umowie o ułatwieniach wizowych w odniesieniu do obywateli rosyjskich. Dotyczy to dokumentów potwierdzających, które wnioskodawca musi przedstawić przed podróżą, wysokości opłaty wizowej, wydawania wiz wielokrotnego wjazdu oraz czasu trwania procedur rozpatrywania wniosków wizowych. W stosunku do obywateli rosyjskich przestaną obowiązywać ułatwienia związane z wymienionymi poszczególnymi elementami, zaczną natomiast obowiązywać standardowe przepisy kodeksu wizowego w odniesieniu do: opłaty wizowej (art. 16 kodeksu wizowego), maksymalnego okresu rozpatrywania wniosków wizowych (art. 23), wydawania wiz wielokrotnego wjazdu (art. 24 ust. 2) oraz dokumentów potwierdzających, które wnioskodawca musi przedstawić przed podróżą (art. 14)⁵.

⁵ Decyzja wykonawcza Komisji C(2016) 3347 final z dnia 6.6.2016 r. ustanawiająca wykaz dokumentów uzupełniających, które muszą być przedstawione przez osoby ubiegające się o wizę w Iranie, Iraku i Federacji Rosyjskiej.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie całkowitego zawieszenia stosowania Umowy między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 77 ust. 2 lit. a) oraz art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej⁶ (zwana dalej „Umową”) weszła w życie w dniu 1 czerwca 2007 r., równoległe z Umową o readmisji między Federacją Rosyjską a Wspólnotą Europejską⁷.
- (2) Celem Umowy jest ułatwienie, na zasadzie wzajemności, wydawania wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej planującym pobyt nie dłuższy niż 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu. W preambule Umowy podkreślono pragnienie ułatwiania bezpośrednich kontaktów między ludźmi, będących ważnym warunkiem stałego rozwoju związków gospodarczych, humanitarnych, kulturalnych, naukowych i innych.
- (3) Ponadto art. 15 ust. 5 Umowy stanowi, że „[k]ażda ze stron może zawiesić stosowanie części lub wszystkich postanowień niniejszej umowy ze względu na porządek publiczny, ochronę bezpieczeństwa narodowego lub ochronę zdrowia obywateli”. O decyzji w sprawie zawieszenia stosowania niniejszej umowy należy zawiadomić drugą stronę nie później niż 48 godzin przed jej wejściem w życie. Z chwilą ustania powodów zawieszenia stosowania umowy, strona, która zawiesiła stosowanie niniejszej umowy, bezzwłocznie zawiadamia o tym drugą stronę.

⁶ Dz.U. L 129 z 17.5.2007.

⁷ Umowa o readmisji między Federacją Rosyjską a Wspólnotą Europejską (Dz.U. L 129 z 17.5.2007).

- (4) W związku z nielegalną aneksją Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol przez Federację Rosyjską w 2014 r. oraz ciągłymi destabilizującymi działaniami Rosji we wschodniej Ukrainie Unia Europejska wprowadziła sankcje gospodarcze w odpowiedzi na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie, w związku z niepełnym wdrożeniem porozumień mińskich; sankcje w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających; a także sankcje w odpowiedzi na bezprawną aneksję Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol przez Federację Rosyjską.
- (5) Jako sygnatariusz porozumień mińskich Federacja Rosyjska ponosi wyraźną i bezpośrednią odpowiedzialność za działania na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktu zgodnie z tymi zasadami. Podejmując decyzję o uznaniu niekontrolowanych przez rząd regionów wschodniej Ukrainy za niepodległe podmioty, Federacja Rosyjska wyraźnie naruszyła porozumienia mińskie, które przewidują całkowity powrót tych obszarów pod kontrolę rządu Ukrainy.
- (6) Decyzja Federacji Rosyjskiej o uznaniu niekontrolowanych przez rząd obszarów obwodów donieckiego i ługańskiego Ukrainy za niepodległe podmioty oraz kolejna decyzja o wprowadzeniu rosyjskich wojsk do Ukrainy dodatkowo podważyła integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz stanowi poważne naruszenie prawa międzynarodowego i umów międzynarodowych, w tym Karty Narodów Zjednoczonych, aktu końcowego z Helsinek, Karty paryskiej i memorandum budapeszteńskiego.
- (7) Od początku niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, czyli od 24 lutego 2022 r., sytuacja uległa pogorszeniu, a Rosja rozszerzyła swoją pełną lub częściową okupację wschodnich i południowych regionów Ukrainy. Rosja wykorzystuje również największą ukraińską elektrownię jądrową w Zaporozżu jako obiekt wojskowy, stwarzając ryzyko poważnego incydentu jądrowego, którego skutki uboczne zagrażają państwom sąsiadującym, w tym państwom członkowskim.
- (8) 24 lutego 2022 r. Rada Europejska z całą mocą potępiła niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy i wyraziła wraz ze swoimi partnerami międzynarodowymi pełną solidarność z Ukrainą i jej obywatelami. Poprzez nielegalne działania wojskowe Rosja rażąco narusza prawo międzynarodowe oraz podważa bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie. Następnie 25 lutego – w odpowiedzi na niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji – Unia przyjęła dalsze środki ograniczające zawieszające częściowo stosowanie Umowy⁸.
- (9) Agresja wojskowa, która ma miejsce w państwie graniczącym z Unią Europejską, taka jak ta, do której doszło w Ukrainie i która doprowadziła do zastosowania środków ograniczających, uzasadnia przyjęcie środków mających na celu ochronę podstawowych interesów bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich.

⁸ Decyzja Rady (UE) 2022/333.

- (10) Federacja Rosyjska naruszyła również porozumienia mińskie, podważając integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy. Jest to sprzeczne z międzynarodowymi zobowiązaniami Federacji Rosyjskiej.
- (11) Działania wojskowe Federacji Rosyjskiej w Ukrainie zwiększyły zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego i zdrowia publicznego państw członkowskich.
- (12) W związku z tym, biorąc pod uwagę pogarszającą się sytuację spowodowaną rosyjską agresją na Ukrainę, Rada uważa, że należy w całości zawiesić stosowanie postanowień Umowy dotyczących ułatwień dla obywateli Federacji Rosyjskiej ubiegających się o wizę krótkoterminową.
- (13) Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, które nie mają zastosowania do Irlandii zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE; Irlandia nie uczestniczy w związku z tym w jej przyjęciu i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- (14) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Zawiesza się w całości stosowanie postanowień Umowy w odniesieniu do obywateli Federacji Rosyjskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja zastępuje decyzję Rady (UE) 2022/333.

Niniejsza decyzja wchodzi w życie drugiego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* oraz powiadomieniu Federacji Rosyjskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*