



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 6 september 2022
(OR. en)

12037/22

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0273(NLE)**

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

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	6 september 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	COM(2022) 661 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 661 final.

Bilaga: COM(2022) 661 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.9.2022
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen (nedan kallat *avtalet om förenklade viseringsförfaranden*) trädde i kraft den 1 juni 2007¹. Syftet med avtalet om förenklade viseringsförfaranden är att på grundval av ömsesidighet förenkla utfärdandet av viseringar för vistelser på högst 90 dagar per 180-dagarsperiod för medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen. Europeiska unionen har ingått avtal om förenklade viseringsförfaranden endast med ett utvalt och begränsat antal tredjeländer. Sådana avtal ska vara ett bevis på ett ömsesidigt partnerskap mellan EU och det berörda landet och grundas på ömsesidigt respekt för gemensamma värderingar.

Under 2011 inleddes förhandlingar om en översyn av avtalet om förenklade viseringsförfaranden för att ta hänsyn till ändringarna av EU:s rättsliga ram och erfarenheterna från genomförandet av avtalet om förenklade viseringsförfaranden. Parallellt inleddes en dialog om gemensamma steg i riktning mot viseringsliberalisering. Båda processerna frystes till följd av Rysslands olagliga annektering av Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol 2014².

Som reaktion på den olagliga annekteringen 2014 och de fortsatta destabiliserande åtgärderna i östra Ukraina har Europeiska unionen infört i) ekonomiska sanktioner mot bakgrund av Rysslands agerande som destabiliserar situationen i Ukraina, i anslutning till landets ofullständiga genomförande av Minskavtalen, ii) sanktioner med avseende på agerande som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och iii) sanktioner med anledning av Ryska federationens olagliga annektering av Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol.

Ryska federationens beslut att erkänna de icke-regeringskontrollerade delarna av de ukrainska oblasterna Donetsk och Luhansk som oberoende enheter samt beslutet att sända ryska trupper till Ukraina och den oprovoerade och oberättigade militära aggressionen mot Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende utgör en allvarlig överträdelse av internationell rätt och internationella avtal, däribland FN-stadgan, Helsingforslutakten, Parisstadgan och samförståndsavtalet från Budapest.

Som undertecknare av Minskavtalen har Ryssland ett tydligt och direkt ansvar för att arbeta för att nå en fredlig lösning. I och med beslutet att erkänna de icke-regeringskontrollerade regionerna i östra Ukraina som självständiga enheter bröt Ryssland tydligt mot Minskavtalen, som föreskriver att dessa områden helt och hållet ska återgå till den ukrainska regeringens kontroll.

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

² Slutsatser om Ukraina från rådets (utrikes frågor) möte i Bryssel den 3 mars 2014.

Som svar på Rysslands åtgärder godkände EU den 23 februari 2022 enhälligt ett första sanktionspaket som innebar merkostnader för Ryssland. Paketet omfattade individuella sanktioner, finansiella restriktioner och restriktioner för de ekonomiska förbindelserna mellan EU och de icke-regeringskontrollerade delarna av oblasterna Donetsk och Luhansk i Ukraina.

Den 24 februari 2022 fördömde Europeiska rådet i starkast möjliga ordalag Rysslands provocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina och uttryckte, tillsammans med sina internationella partner, unionens fulla solidaritet med Ukraina och dess folk. Genom sin olagliga militära aggression har Ryssland sedan dess fortsatt att grovt kränka internationell rätt genom att begå grymheter mot den ukrainska befolkningen och undergräva den europeiska och globala säkerheten och stabiliteten. Vidare krävde Europeiska rådet att Ryssland omedelbart skulle upphöra med sina militära åtgärder, villkorslöst dra tillbaka samtliga styrkor och all militär utrustning från hela Ukrainas territorium och fullt ut respektera Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende inom landets internationellt erkända gränser.³

Efter detta har unionen reagerat med ytterligare sanktionspaket, bland annat frysning av tillgångar och reseförbud för enskilda personer. Unionen har också antagit restriktiva åtgärder som rör finans-, energi-, transport- och tekniksektorerna. Unionen har också vidtagit ytterligare åtgärder, bland annat ett partiellt upphävande av tillämpningen av avtalet om förenklade viseringsförfaranden⁴. Genom denna åtgärd upphävdes de förenklade förfarandena i fråga om styrkande handlingar, viseringsavgiften, utfärdandet av viseringar för flera inresor och längden på handläggningen av viseringsansökningar. Den riktade sig mot ryska innehavare av diplomatpass, regeringstjänstemän, affärsfolk och företrädare för näringslivsorganisationer.

Sedan Rysslands fullskaliga aggression mot Ukraina inleddes har situationen försämrats avsevärt, med tragiska humanitära konsekvenser för civilbefolkningen och den civila infrastrukturen, och Ryssland har ytterligare utvidgat sin fullständiga eller partiella ockupation i Ukrainas östra och södra regioner. Miljontals ukrainare har tvingats fly, alla via landgränserna, eftersom det inte finns några tillgängliga flygrutter. Som en direkt följd av den storskaliga invasionen har antalet passager vid den ukrainska gränsen till grannländerna ökat kontinuerligt. Den 23 augusti översteg de 11 miljoner enligt uppgifter från FN:s flyktingkommissariat, och av dessa utgjorde omkring 10 miljoner inresor till EU.

Vid utrikesministrarnas informella möte den 31 augusti ansåg medlemsstaterna att det var nödvändigt att helt upphäva avtalet om förenklade viseringsförfaranden, i syfte att avsevärt minska antalet nya viseringar som EU:s medlemsstater utfärdar till ryska medborgare och förhindra att ryska medborgare ges möjlighet till viseringsshopping.

EU kan inte betrakta Ryssland som en motpart i avtalet om förenklade viseringsförfaranden så länge landet fortsätter att tillämpa en destruktiv utrikespolitik, utöva militär aggression mot ett kandidatland till EU och visa att landet helt ignorerar den regelbaserade världsordningen.

2. FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER

³ Europeiska rådets slutsatser av den 24 februari 2022.

⁴ Rådets beslut (EU) 2022/333.

Den militära aggressionen mot ett land som gränsar till Europeiska unionen motiverar åtgärder för att skydda Europeiska unionens och dess medlemsstaters väsentliga säkerhetsintressen.

Ryska federationen har inte bara äventyrat förbindelserna med Europeiska unionen och dess medlemsstater, utan även brutit mot Minskavtalen genom att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, i strid med sina internationella skyldigheter.

Dessutom bedriver Ryska federationen en proaktiv politik som går ut på att ukrainska medborgare i de ukrainska regioner som ockuperas av den ryska militären tvingas använda ryska internationella pass, vilket strider mot Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

I enlighet med artikel 15.5 i avtalet om förenklade viseringsförfaranden får var och en av parterna helt eller delvis tillfälligt upphäva det av skäl som rör den allmänna ordningen, skyddet av den nationell säkerhet eller skyddet av folkhälsan. Alla dessa kriterier har satts på spel genom Rysslands invasion av Ukraina. Rysslands uppenbara åsidosättande av den regelbaserade världsordningen utgör en stor risk för den allmänna ordningen. Det finns också särskilda risker, t.ex. när det gäller rörligheten för invånare i ockuperade områden i Ukraina som har nära förbindelser med den ryska regimen och kan få internationella pass från Ryska federationen. Denna militära aggression främjar utvecklingen av organiserad brottslighet och spridningen av olagliga vapen, vilket hotar unionens säkerhetsintressen och medlemsstaternas nationella säkerhet. De ökade riskerna i samband med Ryska federationens användning av kärnkraftverket Zaporizjzja som en militär anläggning utgör ett allvarligt hot mot människors liv.

På ett mer allmänt plan är beslutet att invadera Ukraina och fortsätta att utöva militär aggression oförenligt med ett förtroendefullt förhållande mellan EU och Ryska federationen. Avtal om förenklade viseringsförfaranden har endast ingåtts med ett utvalt och begränsat antal tredjeländer och bygger på ett ömsesidigt partnerskap mellan EU och det berörda landet. Ett land som bedriver ett oprovocerat och oberättigat anfallskrig bör inte längre kunna omfattas av förenklade viseringsförfaranden. Det är därför motiverat att helt upphäva avtalet om förenklade viseringsförfaranden för alla medborgare i Ryska federationen.

Upphävandet kommer också att påverka kategorier av resenärer såsom journalister, elever, studenter och forskare som inte längre kommer att omfattas av förenklade viseringsförfaranden inom ramen för det upphävda avtalet. Med tanke på hur viktiga sådana kategorier av resenärer är för EU och de fortsatta direkta personkontakterna tas denna fråga upp i de kommande riktlinjer om allmänna viseringsfrågor rörande Ryssland som ska antas av kommissionen.

När rådets beslut träder i kraft kommer bestämmelserna i avtalet om förenklade viseringsförfaranden att upphävas. Följaktligen kommer de allmänna bestämmelserna i viseringskodexen att tillämpas i stället.

3. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Den materiella rättsliga grunden är artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Vidare anges följande i artikel 15.5 i avtalet om förenklade viseringsförfaranden: ”Var och en av parterna får helt eller delvis tillfälligt upphäva detta avtal av skäl som rör den allmänna ordningen, skyddet av den nationell säkerhet eller skyddet av folkhälsan. Beslutet om upphävande ska anmälas till den andra parten senast 48 timmar innan det träder i kraft. Den part som har upphävt tillämpningen av detta avtal ska omedelbart underrätta den andra parten när skälen för upphävandet inte längre föreligger.”

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Ej tillämpligt.

- **Proportionalitetsprincipen**

Detta förslag står i proportion till behovet av att skydda unionens och medlemsstaternas säkerhet och reagera på Rysslands provocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina. Med tanke på den förvärrade säkerhetssituationen i Ukraina på grund av Ryska federationens militära åtgärder och de ökade risker som dessa insatser medför för Europeiska unionen är det rimligt att helt upphäva avtalet om förenklade viseringsförfaranden.

4. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

Medlemsstaterna diskuterade ett upphävande i sin helhet av avtalet om förenklade viseringsförfaranden vid mötet i arbetsgruppen för visering den 13 juli 2022. Medlemsstaterna framförde också sina synpunkter på upphävandet vid utrikesministrarnas informella möte (Gymnichmötet) den 31 augusti 2022 och nådde där en politisk överenskommelse om att helt upphäva avtalet.

5. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget medför inga ytterligare kostnader för EU:s budget.

6. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Genomförandet av åtgärden kommer att övervakas av kommissionen, särskilt i samband med Schengenutvärderingar.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Förslaget syftar till att helt upphäva de förenklade förfaranden som föreskrivs för ryska medborgare i avtalet om förenklade viseringsförfaranden. Det gäller de styrkande handlingar som sökanden ska lägga fram före resan, viseringsavgiftens storlek, utfärdandet av viseringar för flera inresor och längden på handläggningen av viseringsansökningar. De förenklade förfarandena i fråga om dessa olika delar kommer att upphöra att gälla och standardreglerna i viseringskodexen kommer att gälla för ryska medborgare i fråga om viseringsavgiften (artikel 16 i viseringskodexen), den längsta handläggningstiden för viseringsansökningar (artikel 23), utfärdande av viseringar för flera inresor (artikel 24.2) och de styrkande handlingar som ska uppvisas av sökanden före resan (artikel 14)⁵.

⁵ Kommissionens genomförandebeslut C(2016) 3347 final av den 6 juni 2016 om upprättande av en förteckning över styrkande handlingar som ska uppvisas av viseringssökande i Iran, Irak och Ryska federationen.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 77.2 a och 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen⁶ (*avtalet*) trädde i kraft den 1 juni 2007, parallellt med avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om återtagande⁷.
- (2) Syftet med avtalet är att på grundval av ömsesidighet förenkla utfärdandet av viseringar för vistelser på högst 90 dagar per 180-dagarsperiod för medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen. Önskan att underlätta de mellanfolkliga kontakterna som en viktig förutsättning för en stabil utveckling av ekonomiska, humanitära, kulturella, vetenskapliga och andra band betonas i ingressen till avtalet.
- (3) Enligt artikel 15.5 i avtalet om förenklade viseringsförfaranden får ”var och en av parterna [...] helt eller delvis upphäva detta avtal av skäl som rör den allmänna ordningen, skyddet av nationell säkerhet eller skyddet av folkhälsan.” Beslutet om upphävande ska anmälas till den andra parten senast 48 timmar innan det träder i kraft. Den part som har upphävt tillämpningen av detta avtal ska omedelbart underrätta den andra parten när skälen för upphävandet inte längre föreligger.
- (4) Som reaktion på Ryska federationens olagliga annektering av Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol 2014 och dess fortsatta destabiliserande åtgärder i östra

⁶ EUT L 129, 17.5.2007.

⁷ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om återtagande (EUT L 129, 17.5.2007).

Ukraina har Europeiska unionen redan infört ekonomiska sanktioner som svar på Rysslands agerande som destabiliserar situationen i Ukraina, i anslutning till landets ofullständiga genomförande av Minskavtalen, sanktioner med avseende på agerande som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och sanktioner med anledning av Ryska federationens olagliga annektering av Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol.

- (5) Som signatär till Minskavtalen har Ryska federationen haft ett tydligt och direkt ansvar att arbeta för att finna en fredlig lösning på konflikten i enlighet med dessa principer. I och med beslutet att erkänna de icke-regeringskontrollerade regionerna i östra Ukraina som självständiga enheter bröt Ryska federationen tydligt mot Minskavtalen, som föreskriver att dessa områden helt och hållet ska återgå till den ukrainska regeringens kontroll.
- (6) Ryska federationens beslut att erkänna de icke-regeringskontrollerade delarna av de ukrainska oblasterna Donetsk och Luhansk som oberoende enheter och det därav följande beslutet att sända ryska trupper till Ukraina undergräver ytterligare Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och utgör en allvarlig överträdelse av internationell rätt och internationella avtal, däribland FN-stadgan, Helsingforslutakten, Parisstadgan och samförståndsavtalet från Budapest.
- (7) Sedan Rysslands oprovocerade och oberättigade aggression mot Ukraina inleddes den 24 februari 2022 har situationen förvärrats, och Ryssland har utvidgat sin fullständiga eller partiella ockupation i Ukrainas östra och södra regioner. Ryssland använder också Ukrainas största kärnkraftverk i Zaporizjzja som en militär anläggning, vilket skapar risker för en större kärnkraftsolycka med spridningseffekter till grannländerna, däribland medlemsstater.
- (8) Den 24 februari 2022 fördömde Europeiska rådet i starkast möjliga ordalag Rysslands oprovocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina och uttryckte, tillsammans med sina internationella partner, sin fulla solidaritet med Ukraina och dess folk. Genom sina olagliga militära åtgärder bryter Ryssland grovt mot internationell rätt och undergräver den europeiska och globala säkerheten och stabiliteten. Därefter antog unionen den 25 februari ytterligare restriktiva åtgärder för att partiellt upphäva tillämpningen av avtalet som svar på Rysslands oprovocerade och oberättigade militära aggression⁸.
- (9) En militär aggression som sker i ett land som gränsar till Europeiska unionen, såsom den som har ägt rum i Ukraina och gett upphov till de restriktiva åtgärderna, motiverar åtgärder som syftar till att skydda unionens och dess medlemsstaters väsentliga säkerhetsintressen.
- (10) Ryska federationen har också brutit mot Minskavtalen genom att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Detta strider mot Ryska federationens internationella åtaganden.
- (11) Ryska federationens militära åtgärder i Ukraina har ökat hoten mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten och folkhälsan i medlemsstaterna.

⁸ Rådets beslut (EU) 2022/333.

- (12) Med tanke på den försämrade situation som utlösts av Rysslands militära aggression mot Ukraina anser rådet därför att tillämpningen av de bestämmelser i avtalet som rör förenklade viseringsförfaranden för medborgare i Ryska federationen som ansöker om visering för kortare vistelse bör upphävas i sin helhet.
- (13) Detta beslut utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG. Irland deltar därför inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.
- (14) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Tillämpningen av bestämmelserna i avtalet upphävs helt med avseende på medborgare i Ryska federationen.

Artikel 2

Rådets beslut (EU) 2022/333 ska ersättas med detta beslut.

Detta beslut träder i kraft den andra dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* och meddelats Ryska federationen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*