



Bruxelles, 6.9.2022.
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske zajednice i Ruske Federacije o pojednostavnjenju izdavanja viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Sporazum između Europske zajednice i Ruske Federacije o pojednostavnjenju izdavanja viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije (dalje u tekstu „Sporazum o pojednostavnjenju izdavanja viza”) stupio je na snagu 1. lipnja 2007.¹ Svrha je Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza pojednostavniti, na temelju uzajamnosti, izdavanje viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije za namjeravani boravak od najviše 90 dana u razdoblju od 180 dana. Europska unija sklopila je sporazume o pojednostavnjenju izdavanja viza samo s odabranim i ograničenim brojem trećih zemalja. Takvi sporazumi trebaju biti dokaz uzajamnog partnerstva između EU-a i određene zemlje i temeljiti se na uzajamnom poštovanju zajedničkih vrijednosti.

Pregovori o reviziji Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza započeli su 2011. kako bi se uzeli u obzir promjene pravnog okvira EU-a i iskustvo stečeno provedbom Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza. Istodobno je pokrenut dijalog o „Zajedničkim koracima prema liberalizaciji viznog režima”. Oboje je prekinuto nakon ruskog nezakonitog pripojenja Autonomne Republike Krima i grada Sevastopolja 2014.²

Kao odgovor na to nezakonito pripojenje 2014. i nastavak destabilizirajućih djelovanja u istočnoj Ukrajini, Europska unija uvela je i. gospodarske sankcije s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, povezana s nepotpunom provedbom sporazumâ iz Minska; ii. sankcije u odnosu na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine; iii. sankcije kao odgovor na nezakonito pripojenje Autonomne Republike Krima i grada Sevastopolja od strane Ruske Federacije.

Odluka Ruske Federacije da se područja ukrajinskih regija Donjecka i Luhanska koja nisu pod kontrolom vlade priznaju kao neovisni entiteti te odluka o slanju ruskih postrojbi u Ukrajinu, neopravdana i neizazvana vojna agresija protiv njezine teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti teško su kršenje međunarodnog prava i međunarodnih sporazuma, uključujući Povelju UN-a, Helsinški završni akt, Parišku povelju i Memorandum iz Budimpešte.

Kao potpisnica sporazumâ iz Minska Rusija ima jasnu i izravnu odgovornost raditi na pronalasku mirnog rješenja. Odlukom da regije istočne Ukrajine koje nisu pod kontrolom vlade prizna kao neovisne entitete Rusija je jasno prekršila sporazume iz Minska, kojima je propisano potpuno vraćanje tih područja pod kontrolu ukrajinske vlade.

EU je 23. veljače 2022. jednoglasno odobrio prvi paket sankcija kao odgovor na djelovanje Rusije, koji joj je prouzročio dodatni trošak. Uključivao je pojedinačne sankcije, financijska ograničenja i ograničenja gospodarskih odnosa između EU-a i područja ukrajinskih regija Donjecka i Luhanska koja nisu pod kontrolom vlade.

Europsko vijeće 24. veljače 2022. najoštrije je osudilo ničim izazvanu i neopravdanu agresiju Rusije na Ukrajinu te je, zajedno sa svojim međunarodnim partnerima, izrazilo punu

¹ Sporazum između Europske zajednice i Ruske Federacije o pojednostavnjenju izdavanja viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije (SL L 129, 17.5.2007.).

² Zaključci Vijeća o Ukrajini, sastanak vijeća za vanjske poslove u Bruxellesu 3. ožujka 2014.

solidarnost Unije s Ukrajinom i njezinim narodom. Rusija je svojom nezakonitom vojnom agresijom nastavila grubo kršiti međunarodno pravo, činiti zlodjela nad ukrajinskim stanovništvom i ugrožavati europsku i globalnu sigurnost i stabilnost. Nadalje, Europsko vijeće zatražilo je od Rusije da odmah prekine svoja vojna djelovanja, bezuvjetno povuče sve snage i vojnu opremu s cijelog državnog područja Ukrajine i u potpunosti poštuje teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine unutar njezinih međunarodno priznatih granica.³

Nakon toga Unija je odgovorila daljnjim paketima sankcija, uključujući zamrzavanje imovine i zabrane putovanja pojedincima. Unija je donijela i mjere ograničavanja koje se odnose na financijski, energetska, prometni i tehnološki sektor. Poduzela je i dodatne mjere, posebno djelomičnu suspenziju primjene Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza⁴. Tom su mjerom suspendirana pojednostavnjenja povezana s popratnim ispravama, viznom pristojbom, izdavanjem viza za višekratni ulazak i trajanjem postupaka za obradu zahtjeva za vizu. Bila je usmjerena na ruske nositelje diplomatskih putovnica, vladine dužnosnike, poslovne ljude i predstavnike poslovnih organizacija.

Od početka ruske agresije na Ukrajinu stanje se znatno pogoršalo s tragičnim humanitarnim posljedicama i razaranjem infrastrukture, a Rusija je dodatno proširila područje pod svojom potpunom ili djelomičnom okupacijom u istočnim i južnim regijama Ukrajine. Milijuni Ukrajinaca bili su prisiljeni pobjeći preko kopnenih granica jer zrakoplovi nisu polijetali. Kao izravna posljedica masovne invazije, broj prelazaka ukrajinske granice prema susjednim zemljama stalno raste. Prema podacima UNHCR-a 23. kolovoza premašio je 11 milijuna, od čega je oko 10 milijuna ulazaka u EU.

Na neformalnom sastanku ministara vanjskih poslova održanom 31. kolovoza države članice smatrale su da je potrebno u cijelosti suspendirati Sporazum o pojednostavnjenju izdavanja viza kako bi se znatno smanjio broj novih viza koje države članice EU-a izdaju ruskim državljanima i spriječilo ruske državljane da kupuju vize.

EU ne može smatrati Rusiju, koja vodi takav agresivan rat, strankom Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza sve dok provodi destruktivnu vanjsku politiku i vojnu agresiju prema zemlji kandidatkinji za članstvo u EU-u te pokazuje potpuno nepoštovanje međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima.

2. PREDLOŽENE MJERE

Vojna agresija protiv zemlje koja graniči s Europskom unijom opravdava mjere za zaštitu osnovnih sigurnosnih interesa Europske unije i njezinih država članica.

Ruska Federacija ne samo da je ugrozila odnose s Europskom unijom i njezinim državama članicama, nego je i prekršila sporazume iz Minska podrivanjem teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine, što je u suprotnosti s njezinim međunarodnim obvezama.

Osim toga, Ruska Federacija provodi proaktivnu politiku nametanja upotrebe svojih međunarodnih putovnica ukrajinskim državljanima u ukrajinskim regijama koje je okupirala ruska vojska, čime se krše teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine.

U skladu s člankom 15. stavkom 5. Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza svaka stranka može u cijelosti ili djelomično suspendirati Sporazum zbog javnog reda, zaštite nacionalne sigurnosti ili zaštite javnog zdravlja. Sve je to ugroženo zbog ruske invazije na Ukrajinu. Rusijino očito nepoštovanje međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima

³ Zaključci Europskog vijeća od 24. veljače 2022.

⁴ Odluka Vijeća (EU) 2022/333.

predstavlja veliku opasnost za javni poredak. Postoje i posebni rizici kao što je kretanje stanovnika okupiranih područja Ukrajine, koji su bliski ruskom režimu i kojima se može izdati međunarodna putovnica Ruske Federacije. Ta je vojna agresija plodno tlo za razvoj organiziranog kriminala i optjecaj nezakonitog oružja, čime se ugrožavaju sigurnosni interesi Unije i nacionalna sigurnost država članica. Povećani rizici povezani s ruskim korištenjem nuklearne elektrane u Zaporizju kao vojnog objekta predstavljaju veliku prijetnju zdravlju ljudi.

Općenito, odluka o invaziji na Ukrajinu i nastavku vojne agresije nije u skladu s odnosom povjerenja između EU-a i Ruske Federacije. Sporazumi o pojednostavnjenju izdavanja viza sklopljeni su samo s odabranim i ograničenim brojem trećih zemalja i proizlaze iz uzajamnog partnerstva između EU-a i predmetne zemlje. Građani zemlje koja vodi neizazvan i neopravdan agresivan rat više ne bi trebali moći uživati olakšice iz Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza. Stoga je opravdano u cijelosti suspendirati Sporazum o pojednostavnjenju izdavanja viza za sve državljane Ruske Federacije.

Suspenzija će utjecati i na kategorije putnika kao što su novinari, učenici, studenti i istraživači, koji više neće uživati olakšice na temelju suspendiranog Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza. S obzirom na važnost takvih kategorija putnika za EU i održavanja stalnih međuljudskih kontakata, to će se pitanje rješavati u predstojećim smjernicama koje će Komisija donijeti o općim viznim pitanjima s Rusijom.

Nakon što Odluka Vijeća stupi na snagu, suspendirat će se pravila predviđena Sporazumom o pojednostavnjenju izdavanja viza. Umjesto njih primjenjivat će se opća pravila Zakonika o vizama.

3. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Materijalnopravna osnova je članak 77. stavak 2. točka (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Osim toga, u članku 15. stavku 5. Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza navedeno je da *svaka stranka može u cijelosti ili djelomično suspendirati ovaj Sporazum zbog javnog reda, zaštite nacionalne sigurnosti i zaštite javnog zdravlja. Druga stranka mora o odluci o suspenziji biti obaviještena najkasnije 48 sati prije stupanja na snagu te odluke. Stranka koja je suspendirala primjenu ovog Sporazuma odmah obavješćuje drugu stranku kada razlozi za suspenziju više ne vrijede.*

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Nije primjenjivo

• Proporcionalnost

Ovaj je prijedlog proporcionalan potrebi da se zaštiti sigurnost Unije i država članica te reagira na ničim izazvanu i neopravdanu agresiju Rusije na Ukrajinu. S obzirom na pogoršanje sigurnosne situacije u Ukrajini zbog vojnih djelovanja Ruske Federacije i povećani rizik koji ta djelovanja predstavljaju za Europsku uniju, proporcionalno je u cijelosti suspendirati Sporazum o pojednostavnjenju izdavanja viza.

4. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

Na sastanku Radne skupine za vize 13. srpnja 2022. države članice raspravljale su o suspenziji Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza u cijelosti. Države članice svoja su mišljenja o suspenziji izrazile i na neformalnom sastanku ministara vanjskih poslova (Gymnich) 31. kolovoza 2022. te su postigle politički dogovor o suspenziji Sporazuma u cijelosti.

5. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ovaj Prijedlog ne uključuje dodatne troškove za proračun Unije.

6. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija će pratiti provedbu ove mjere, posebno u kontekstu schengenskih evaluacija.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Cilj je prijedloga u cijelosti obustaviti pojednostavnjenja predviđena Sporazumom o pojednostavnjenju izdavanja viza za ruske građane. To se odnosi na popratne isprave koje podnositelj zahtjeva treba dostaviti prije putovanja, iznos vizne pristojbe, izdavanje viza za višekratni ulazak i trajanje postupaka za obradu zahtjeva za vizu. Pojednostavnjenja povezana s tim različitim elementima prestat će se primjenjivati, a standardna pravila iz Zakonika o vizama primjenjivat će se na ruske državljane u odnosu na: viznu pristojbu (članak 16. Zakonika o vizama), najdulje trajanje obrade zahtjeva za vizu (članak 23.), izdavanje viza za višekratni ulazak (članak 24. stavak 2.) i popratne isprave koje podnositelj zahtjeva mora predočiti prije putovanja (članak 14.)⁵.

⁵ Provedbena odluka Komisije C(2016) 3347 final od 6. lipnja 2016. o utvrđivanju popisa popratnih isprava koje moraju dostaviti podnositelji zahtjeva za vizu u Iranu, Iraku i Ruskoj Federaciji.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske zajednice i Ruske Federacije o pojednostavnjenju izdavanja viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točku (a) i članak 218. stavak 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Sporazum između Europske zajednice i Ruske Federacije o pojednostavnjenju izdavanja viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije⁶ („Sporazum”) stupio je na snagu 1. lipnja 2007., usporedno sa Sporazumom između Europske zajednice i Ruske Federacije o ponovnom prihvatu⁷.
- (2) Svrha je Sporazuma pojednostavniti, na temelju uzajamnosti, izdavanje viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije za namjeravani boravak od najviše 90 dana u razdoblju od 180 dana. Želja da se olakšaju međusobni kontakti između ljudi koji predstavljaju važan uvjet za stabilan razvoj gospodarskih, humanitarnih, kulturnih, znanstvenih i ostalih veza istaknuta je u preambuli Sporazuma.
- (3) Osim toga, u članku 15. stavku 5. Sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza navedeno je da „svaka stranka može u cijelosti ili djelomično suspendirati ovaj Sporazum zbog javnog reda, zaštite nacionalne sigurnosti i zaštite javnog zdravlja”. Druga stranka mora o odluci o suspenziji biti obaviještena najkasnije 48 sati prije stupanja na snagu te odluke. Stranka koja je suspendirala primjenu ovog Sporazuma odmah obavješćuje drugu stranku kada razlozi za suspenziju više ne vrijede.
- (4) Kao odgovor na nezakonito pripojenje Autonomne Republike Krima i grada Sevastopolja koje je Ruska Federacija provela 2014. i njezino daljnje destabilizirajuće djelovanje u istočnoj Ukrajini, Europska unija već je uvela gospodarske sankcije s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, povezana s nepotpunom provedbom sporazumâ iz Minska; sankcije u odnosu na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost

⁶ SL L 129, 17.5.2007.

⁷ Sporazum između Europske zajednice i Ruske Federacije o ponovnom prihvatu (SL L 129, 17.5.2007.).

Ukrajine te sankcije kao odgovor na nezakonito pripojenje Autonomne Republike Krima i grada Sevastopolja od strane Ruske Federacije.

- (5) Kao potpisnica sporazumâ iz Minska Rusija je imala jasnu i izravnu odgovornost da pokuša pronaći mirno rješenje sukoba u skladu s tim načelima. Odlukom da regije istočne Ukrajine koje nisu pod kontrolom vlade prizna kao neovisne entitete Ruska Federacija jasno je prekršila sporazume iz Minska, kojima je propisano potpuno vraćanje tih područja pod kontrolu ukrajinske vlade.
- (6) Odlukom Ruske Federacije da se područja ukrajinskih regija Donjecka i Luhanska koja nisu pod kontrolom vlade priznaju kao neovisni entiteti te popratnom odlukom o slanju ruskih postrojbi u Ukrajinu dodatno se podrivaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine te je riječ o teškom kršenju međunarodnog prava i međunarodnih sporazuma, uključujući Povelju UN-a, Helsinški završni akt, Parišku povelju i Memorandum iz Budimpešte.
- (7) Od početka ničim izazvane i neopravdane agresije Rusije na Ukrajinu 24. veljače 2022. situacija se pogoršala, a Rusija je proširila područja pod potpunom ili djelomičnom okupacijom u istočnim i južnim regijama Ukrajine. Rusija koristi i najveću ukrajinsku nuklearnu elektranu u Zaporižju kao vojni objekt, čime se stvara rizik od velikog nuklearnog incidenta s učincima prelijevanja na susjedne zemlje, uključujući države članice.
- (8) Europsko vijeće 24. veljače 2022. najoštrije je osudilo ničim izazvanu i neopravdanu agresiju Rusije na Ukrajinu te je, zajedno sa svojim međunarodnim partnerima, izrazilo punu solidarnost s Ukrajinom i njezinim narodom. Nezakonitim vojnim djelovanjem Rusija teško krši međunarodno pravo i ugrožava europsku i globalnu sigurnost i stabilnost. Unija je 25. veljače donijela dodatne mjere ograničavanja kojima se djelomično suspendira primjena Sporazuma kao odgovor na ničim izazvanu i neopravdanu rusku vojnu agresiju⁸.
- (9) Vojna agresija na zemlju koja graniči s Europskom unijom, kao što je agresija na Ukrajinu, i koja je dovela do mjera ograničavanja opravdava mjere namijenjene zaštiti osnovnih sigurnosnih interesa Europske unije i njezinih država članica.
- (10) Ruska Federacija također je prekršila sporazume iz Minska podriivanjem teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine. To je u suprotnosti s međunarodnim obvezama Ruske Federacije.
- (11) Vojnim djelovanjem Ruske Federacije u Ukrajini povećale su se prijetnje javnom redu, nacionalnoj sigurnosti i javnom zdravlju država članica.
- (12) Zbog toga Vijeće s obzirom na pogoršanje situacije koje je posljedica vojne agresije Rusije na Ukrajinu smatra da bi primjenu odredaba Sporazuma kojima se predviđaju pojednostavnjenja za državljane Ruske Federacije koji podnose zahtjev za vizu za kratkotrajni boravak trebalo u cijelosti suspendirati.
- (13) Ova Odluka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

⁸ Odluka Vijeća (EU) 2022/333.

- (14) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Primjena odredaba Sporazuma suspendira se u cijelosti u odnosu na državljane Ruske Federacije.

Članak 2.

Odluka Vijeća (EU) 2022/333 zamjenjuje se ovom Odlukom.

Ova Odluka stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije* i dostave obavijesti Ruskoj Federaciji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*