



Brüsszel, 2022.9.6.
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Közösség és az Orosz Föderáció közötti, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás alkalmazásának teljes egészében történő felfüggesztéséről

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

• A javaslat indokai és céljai

Az Európai Közösség és az Orosz Föderáció közötti, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás (a továbbiakban: a vízumkönnyítési megállapodás) – 2007. június 1-jén hatályba lépett¹. A vízumkönnyítési megállapodás célja, hogy kölcsönösen megkönnyítse az Európai Unió polgárai és az Oroszországi Föderáció állampolgárai számára a vízumkiadást, a 180 napos időszakonként legfeljebb 90 napra tervezett tartózkodás esetében. Az Európai Unió csak válogatott és korlátozott számú harmadik országgal kötött vízumkönnyítési megállapodásokat. Az ilyen megállapodásoknak az EU és az adott ország közötti kölcsönös partnerség bizonyítékát kell jelenteniük, és a közös értékek kölcsönös tiszteletben tartásán kell alapulniuk.

2011-ben tárgyalások kezdődtek a vízumkönnyítési megállapodás felülvizsgálatáról az uniós jogi keret változásai és a vízumkönnyítési megállapodás végrehajtása során szerzett tapasztalatok figyelembevételére érdekében. Ezzel párhuzamosan párbeszéd indult „a vízumliberalizáció felé vezető közös lépésekről”. Mindkét folyamat megszakadt annak következményeként, hogy Oroszország 2014-ben jogellenesen annektálta a Krími Autonóm Köztársaságot és Szevasztopol városát².

A 2014-ben végrehajtott jogellenes annektálásra és a Kelet-Ukrajnában folytatott folyamatos destabilizáló intézkedésekre válaszul az Európai Unió már bevezetett i. gazdasági szankciókat az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt, amelyek a minszki megállapodások teljes körű végrehajtásához kötődnek; ii. szankciókat az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét alácsúszó vagy fenyegető intézkedések miatt; iii. szankciókat a Krími Autonóm Köztársaságnak és Szevasztopol városának az Oroszországi Föderáció általi jogellenes annektálása miatt.

Az Oroszországi Föderáció azon döntése, hogy független entitásokként ismeri el Ukrajna donyecki és luhanszki régiói nem kormányzati ellenőrzés alatt álló területeit, valamint azon döntése, hogy orosz csapatokat küld Ukrajnába – ami provokáció nélkül indított, indokolatlan katonai agressziót jelent Ukrajna területi integritásával, szuverenitásával és függetlenségével szemben –, súlyosan sérti a nemzetközi jogot és a nemzetközi megállapodásokat, köztük az ENSZ Alapokmányát, a Helsinkii Záróokmányt, a Párizsi Chartát és a budapesti megállapodást.

A minszki megállapodások aláírójaként Oroszországnak egyértelmű és közvetlen felelőssége, hogy a konfliktus békés rendezésén munkálkoddjon. Azzal a döntéssel, hogy Kelet-Ukrajna nem kormányzati ellenőrzés alatt álló régióit „független entitásokként” ismeri el, Oroszország egyértelműen megsértette a minszki megállapodásokat, amelyek kimondják, hogy e területeket teljes mértékben vissza kell helyezni az ukrán kormány ellenőrzése alá.

¹ Megállapodás az Európai Közösség és az Orosz Föderáció között, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a rövid idejű tartózkodásra jogosító vízumok kiadásának megkönnyítéséről (HL L 129., 2007.5.17.).

² A Tanács következtetései Ukrajnáról, a Külügyek Tanácsának 2014. március 3-i brüsszeli értekezlete.

Az EU 2022. február 23-án egyhangúlag megállapodott az első szankciócsomagról, amely Oroszország fellépésére válaszul további terheket rótt Oroszországra. A csomag egyedi szankciókat, pénzügyi korlátozásokat, továbbá az EU, valamint Ukrajna donyecki és luhanszki régiójának nem kormányzati ellenőrzés alatt álló területei közötti gazdasági kapcsolatok korlátozását foglalta magában.

Az Európai Tanács 2022. február 24-én a lehető leghatározottabban elítélte az Oroszország által Ukrajnával szemben provokáció nélkül indított, indokolatlan katonai agressziót, és kijelentette, hogy az Unió nemzetközi partnereivel együtt teljes mértékben szolidaritást vállal Ukrajnával és annak népével. Jogellenes katonai agressziójával Oroszország azóta is súlyosan megsérti a nemzetközi jogot, az ukrán lakossággal szemben atrocitásokat követ el, valamint aláássa az európai és globális biztonságot és stabilitást. Az Európai Tanács továbbá felszólította Oroszországot, hogy haladéktalanul szüntesse be katonai lépéseit, feltétel nélkül vonjon vissza minden fegyveres erőt és katonai felszerelést Ukrajna egész területéről, és maradéktalanul tartsa tiszteletben Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét az ország nemzetközileg elismert határain belül.³

Ezt követően az Unió további szankciócsomagokat fogadott el válaszul, amelyek kiterjedtek a vagyoni eszközök befagyasztására, illetve az egyénekre vonatkozó utazási tilalmakra. Az Unió emellett korlátozó intézkedéseket fogadott el a pénzügyi, az energia-, a közlekedési és a technológiai ágazatra vonatkozóan. További intézkedéseket is hozott, mégpedig részlegesen felfüggesztette a vízumkönnyítési megállapodás alkalmazását⁴. Ez az intézkedés felfüggesztette az igazoló dokumentumokkal, a vízumdíjjal, a többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadásával, valamint a vízumkérelmek elbírálásának határidejével kapcsolatos könnyítéseket. Az intézkedés a diplomata-útlevéllal rendelkező orosz állampolgárokra, kormánytisztviselőkre, üzletemberekre és üzleti szervezetek képviselőire irányult.

Az Ukrajnával szembeni teljes körű orosz agresszió kezdete óta a helyzet jelentősen romlott, ami tragikus humanitárius következményekkel járt a polgári lakosságra és az infrastruktúrára nézve, Oroszország pedig tovább bővítette Ukrajna keleti és déli régióinak teljes vagy részleges megszállását. Ukránok milliói kényszerültek menekülni a szárazföldi határokon keresztül, mivel légi útvonalak nem állnak rendelkezésre. A nagyszabású invázió közvetlen következményeként folyamatosan egyre többen lépik át az ukrán határt a szomszédos országok felé. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Hivatalának (UNHCR) adatai szerint ez a szám augusztus 23-án meghaladta a 11 milliót, amelyből mintegy 10 millióan léptek be az EU-ba.

A külügyminiszterek augusztus 31-i nem hivatalos ülésén a tagállamok szükségesnek tartották a vízumkönnyítési megállapodás teljes egészében történő felfüggesztését annak érdekében, hogy jelentősen csökkenjen az uniós tagállamok által orosz állampolgárok számára kiadandó új vízumok száma, valamint annak megelőzése érdekében, hogy az orosz állampolgárok egyszerre több tagállamban is benyújthassanak vízumkérelmet („visa shopping”).

Az Oroszország által folytatott agresszív háború miatt az EU nem tekintheti Oroszországot a vízumkönnyítési megállapodás partnerének mindaddig, amíg az továbbra is romboló külpolitikát és katonai agressziót folytat egy uniós tagjelölt országgal szemben, és arról tesz tanúbizonyságot, hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a szabályokon alapuló nemzetközi rendet.

³ Az Európai Tanács következtetései, 2022. február 24.

⁴ A Tanács (EU) 2022/333 határozata.

2. JAVASOLT INTÉZKEDÉSEK

Egy, az Európai Unióval határos ország elleni katonai agresszió indokoltá teszi az Európai Unió és tagállamai alapvető biztonsági érdekeinek védelmére irányuló intézkedéseket.

Az Oroszországi Föderáció nemcsak az Európai Unióval és tagállamaival fenntartott kapcsolatokat veszélyezteti, hanem Ukrajna szuverenitásának és függetlenségének aláásásával a minszki megállapodásokat is megsértette, ami ellentétes a nemzetközi kötelezettségeivel.

Emellett az Oroszországi Föderáció proaktív politikát folytat annak révén, hogy az orosz hadsereg által megszállt ukrain régiók ukrán állampolgárait az Oroszországi Föderáció nemzetközi útleveleinek használatára kényszeríti, megsértve ezzel Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét.

A vízumkönnyítési megállapodás 15. cikkének (5) bekezdésének megfelelően a megállapodást részben vagy egészben bármelyik fél felfüggesztheti a közrenddel, a nemzetbiztonság védelmével vagy a közegészségügy védelmével kapcsolatos okokból. Oroszország Ukrajnával szembeni inváziója e kritériumok mindegyikét veszélyezteti. Az, hogy Oroszország nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyja a szabályokon alapuló nemzetközi rendet, komoly kockázatot jelent a közrendre nézve. Továbbá olyan konkrét kockázatok merülnek fel, mint például az Ukrajna megszállt területein élő olyan lakosok mozgása, akik közel állnak az orosz rezsimhez, és akik számára az Oroszországi Föderáció nemzetközi útlevelet állíthat ki. Ez a katonai agresszió elősegíti a szervezett bűnözés fejlődését és az illegális fegyverek forgalmát, és ezáltal veszélyezteti az Unió biztonsági érdekeit és a tagállamok nemzetbiztonságát. Az Oroszországi Föderáció katonai létesítményként használja a zaporizzsjai atomerőművet, és az ezzel kapcsolatban megnövekedett kockázatok komoly fenyegetést jelentenek az emberi életre nézve.

Általánosabban fogalmazva, az Ukrajna megszállására és a katonai agresszió folytatására vonatkozó döntés összeegyeztethetetlen az EU és az Oroszországi Föderáció közötti bizalmi kapcsolattal. Az EU csak válogatott és korlátozott számú harmadik országgal kötött vízumkönnyítési megállapodásokat, és azok az EU és az adott ország közötti kölcsönös partnerségből erednek. Egy provokáció nélkül indított, indokolatlan agresszív háborút folytató ország a továbbiakban nem lehet jogosult vízumkönnyítésre. Ezért indokolt az Oroszországi Föderáció valamennyi állampolgára tekintetében teljes egészében felfüggeszteni a vízumkönnyítési megállapodást.

A felfüggesztés az utazók olyan kategóriáit is érinti, mint az újságírók, a tanulók, a diákok és a kutatók, akik a felfüggesztett vízumkönnyítési megállapodás értelmében már nem részesülnek könnyítésekben. Tekintettel arra, hogy az EU számára mennyire fontosak az utazók e kategóriái, valamint az emberek közötti kapcsolatok fenntartása, ezzel a kérdéssel az Oroszországgal kapcsolatos általános vízumkérdésekre vonatkozóan a Bizottság által a közeljövőben elfogadandó iránymutatások foglalkoznak majd.

A tanácsi határozat hatálybalépését követően a vízumkönnyítési megállapodásban előírt szabályok felfüggesztésre kerülnek. Helyettük következésképpen a Vízumkódex általános szabályait kell alkalmazni.

3. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

• Jogalap

Az anyagi jogalap az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 77. cikke (2) bekezdésének a) pontja.

Ezenfelül a vízumkönnyítési megállapodás 15. cikkének (5) bekezdése kimondja, hogy „[e] megállapodást részben vagy egészben bármelyik Fél felfüggesztheti a közrenddel, a nemzetbiztonság védelmével vagy a közegészségügy védelmével kapcsolatos okokból. A felfüggesztési határozatról a másik Felet annak hatálybalépése előtt legalább 48 órával értesítik. Az e megállapodás alkalmazását felfüggesztő Fél azonnal tájékoztatja a másik felet, amint a felfüggesztés okai megszűntek.”

- **Szubszidiaritás (nem kizárólagos hatáskör esetén)**

Tárgyaltan.

- **Arányosság**

Ez a javaslat arányos az Unió és a tagállamok biztonsága védelmének, valamint az Oroszország által Ukrajnával szemben provokáció nélkül indított, indokolatlan katonai agresszióra való reagálás szükségességével. Tekintettel arra, hogy az ukrajnai biztonsági helyzet az Oroszországi Föderáció katonai fellépései miatt romlik, valamint hogy ezek a fellépések fokozott kockázatot jelentenek az Európai Unió számára, arányos a vízumkönnyítési megállapodás teljes egészében történő felfüggesztése.

4. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

A tagállamok a vízum-munkacsoport 2022. július 13-i ülésén megvitatták a vízumkönnyítési megállapodás teljes egészében történő felfüggesztését. A tagállamok továbbá a külügyminiszterek 2022. augusztus 31-i nem hivatalos ülésén (a Gymnich-értekezleten) kifejtették véleményüket a felfüggesztésről, és politikai megállapodásra jutottak a megállapodás teljes egészében történő felfüggesztéséről.

5. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

A javaslatnak nincs költségnövelő hatása az EU költségvetésére.

6. EGYÉB ELEMEK

- **Végrehajtási tervek, valamint a nyomon követés, az értékelés és a jelentéstétel szabályai**

Az intézkedés végrehajtását a Bizottság követi nyomon, különösen a schengeni értékelések keretében.

- **A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

A javaslat célja, hogy teljes egészében felfüggesse az orosz állampolgárok tekintetében a vízumkönnyítési megállapodásban előírt könnyítéseket. Ez az intézkedés a kérelmező által az utazás előtt benyújtandó igazoló dokumentumokra, a vízumdíj összegére, a többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadására és a vízumkérelmek elbírálásának határidejére vonatkozik. Az e különböző elemekkel kapcsolatos könnyítések alkalmazása megszűnik, és az orosz állampolgárokra a Vízumkódex általános szabályai lesznek alkalmazandók a következők tekintetében: a vízumdíj (a Vízumkódex 16. cikke), a vízumkérelmek feldolgozásának maximális időtartama (23. cikk), a többszöri beutazásra jogosító vízumok

kiadása (24. cikk, (2) bekezdés), valamint a kérelmező által az utazás előtt benyújtandó igazoló dokumentumok (14. cikk)⁵.

⁵ A Bizottság C(2016) 3347 final végrehajtási határozata (2016. június 6.) a vízumkérelmezők által Iránban, Irakban és az Oroszországi Föderációban benyújtandó igazoló dokumentumok jegyzékének megállapításáról.

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Közösség és az Orosz Föderáció közötti, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás alkalmazásának teljes egészében történő felfüggesztéséről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 77. cikke (2) bekezdésének a) pontjára és 218. cikke (9) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Az Európai Közösség és az Orosz Föderáció közötti, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás⁶ (a továbbiakban: a megállapodás) – az Orosz Föderáció és az Európai Közösség közötti, a visszafogadásról szóló megállapodással⁷ párhuzamosan – 2007. június 1-jén hatályba lépett.
- (2) A megállapodás célja, hogy kölcsönösen megkönnyítse az Európai Unió polgárai és az Oroszországi Föderáció állampolgárai számára a vízumkiadást, a 180 napos időszakonként legfeljebb 90 napra tervezett tartózkodás esetében. A megállapodás preambulumban hangsúlyozottan jelenik meg az az óhaj, hogy a Felek megkönnyítsék a gazdasági, humanitárius, kulturális, tudományos és egyéb kapcsolatok biztos fejlesztéséhez szükséges feltételnek tekintett emberek közötti kapcsolatok kialakulását.
- (3) A megállapodás 15. cikkének (5) bekezdése értelmében „[e] megállapodást részben vagy egészben bármelyik Fél felfüggesztheti a közrenddel, a nemzetbiztonság védelmével vagy a közegészségügy védelmével kapcsolatos okokból”. A felfüggesztési határozatról a másik Felet annak hatálybalépése előtt legalább 48 órával értesítik. Az e megállapodás alkalmazását felfüggesztő Fél azonnal tájékoztatja a másik Felet, amint a felfüggesztés okai megszűntek.
- (4) Válaszul arra, hogy az Oroszországi Föderáció 2014-ben jogellenesen anektálta a Krími Autonóm Köztársaságot és Szevasztopol városát, valamint Kelet-Ukrajnában folyamatos destabilizáló intézkedéseket folytat, az Európai Unió már bevezetett gazdasági szankciókat az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt,

⁶ HL L 129., 2007.5.17.

⁷ Megállapodás az Orosz Föderáció és az Európai Közösség között a visszafogadásról (HL L 129., 2007.5.17.).

amelyek a minszki megállapodások nem teljes körű végrehajtásához kötődnek; szankciókat az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatt; valamint szankciókat a Krími Autonóm Köztársaságnak és Szevasztopol városának az Oroszországi Föderáció általi jogellenes anektálása miatt.

- (5) A minszki megállapodások aláírójaként az Oroszországi Föderációnak egyértelmű és közvetlen felelőssége, hogy a konfliktus ezen elvekkel összhangban történő békés rendezésén munkálkodjon. Azzal a döntéssel, hogy Kelet-Ukrajna nem kormányzati ellenőrzés alatt álló régióit „független entitásokként” ismeri el, az Oroszországi Föderáció egyértelműen megsértette a minszki megállapodásokat, amelyek kimondják, hogy e területeket teljes mértékben vissza kell helyezni az ukrán kormány ellenőrzése alá.
- (6) Az Oroszországi Föderáció azon döntése, hogy független entitásokként ismeri el Ukrajna donyecki és luhanszki régiói nem kormányzati ellenőrzés alatt álló területeit, valamint az azt követő döntése, hogy orosz csapatokat küld Ukrajnába, még inkább aláássa Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét, és súlyosan sérti a nemzetközi jogot és a nemzetközi megállapodásokat, köztük az ENSZ Alapokmányát, a Helsink-i Záróokmányt, a Párizsi Chartát és a budapesti megállapodást.
- (7) Az Ukrajnával szemben provokáció nélkül indított, indokolatlan orosz agresszió 2022. február 24-i kezdete óta a helyzet romlott, és Oroszország bővítette Ukrajna keleti és déli régióinak teljes vagy részleges megszállását. Oroszország ezenfelül Ukrajna legnagyobb, Zaporizzsjában található atomerőműjét katonai létesítményként használja, ami azzal a kockázattal jár, hogy a szomszédos országokra – köztük a tagállamokra – továbbgyűrűző hatásokkal járó jelentős nukleáris baleset következik be.
- (8) Az Európai Tanács 2022. február 24-én a lehető leghatározottabban elítélte az Oroszország által Ukrajnával szemben provokáció nélkül indított, indokolatlan katonai agressziót, és kijelentette, hogy az Unió nemzetközi partnereivel együtt teljes mértékben szolidaritást vállal Ukrajnával és annak népével. Jogellenes katonai lépéseivel Oroszország súlyosan megsérti a nemzetközi jogot, valamint aláássa az európai és globális biztonságot és stabilitást. Ezt követően az Unió – a provokáció nélkül indított, indokolatlan orosz katonai agresszióra válaszul – február 25-én további korlátozó intézkedéseket fogadott el, amelyek részben felfüggesztették a megállapodás alkalmazását⁸.
- (9) Egy, az Európai Unióval határos országban elkövetett olyan katonai agresszió, mint amilyen Ukrajnában zajlik, és amely a korlátozó intézkedések alapjául szolgál, az Európai Unió és tagállamai alapvető biztonsági érdekeinek védelmét célzó intézkedéseket indokol.
- (10) Az Oroszországi Föderáció továbbá megsértette a minszki megállapodásokat azáltal, hogy aláássa Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét. Ez ellentétes az Oroszországi Föderáció nemzetközi kötelezettségeivel.
- (11) Az Oroszországi Föderáció ukrajnai katonai fellépései fokozzák a tagállamok közrendjét, nemzetbiztonságát és közegészségügyét fenyegető veszélyeket.

⁸ A Tanács (EU) 2022/333 határozata.

- (12) Ezért – az Ukrajna elleni orosz katonai agresszió által kiváltott romló helyzetre tekintettel – a Tanács úgy véli, hogy teljes egészében fel kell függeszteni a megállapodás azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek könnyítéseket írnak elő az Oroszországi Föderáció rövid távú tartózkodásra jogosító vízumot kérelmező állampolgárai tekintetében.
- (13) Ez a határozat a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi, amelyek alkalmazásában Írország a 2002/192/EK tanácsi határozattal összhangban nem vesz részt. Ennélfogva Írország nem vesz részt a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.
- (14) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikke értelmében Dánia nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A megállapodás rendelkezéseinek alkalmazása az Oroszországi Föderáció állampolgárai tekintetében teljes egészében felfüggesztésre kerül.

2. cikk

Az (EU) 2022/333 tanácsi határozat helyébe ez a határozat lép.

Ez a határozat az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetését és az Oroszországi Föderációnak szóló értesítést követő második napon lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*