COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 6.9.2022
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à suspensão total da aplicação do Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação Russa sobre a facilitação da emissão de vistos aos cidadãos da União Europeia e da Federação Russa

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia sobre a facilitação da emissão de vistos aos cidadãos da União Europeia e da Federação da Rússia (a seguir designado «Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos») entrou em vigor em 1 de junho de 2007[1]. O Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos tem por objetivo facilitar, numa base de reciprocidade, a emissão de vistos para estadas não superiores a 90 dias por períodos de 180 dias aos cidadãos da União Europeia e da Federação da Rússia. A União Europeia só celebrou acordos sobre a facilitação da emissão de vistos com um número selecionado e limitado de países terceiros. Esses acordos devem constituir uma prova de parceria mútua entre a UE e o país em causa e assentar no respeito mútuo de valores comuns.

Em 2011, encetaram-se negociações sobre a revisão do Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos a fim de ter em conta as alterações do quadro jurídico da UE e a experiência adquirida com a aplicação do referido acordo. Paralelamente, teve início um diálogo sobre «Medidas comuns para a liberalização do regime de vistos». Ambos os exercícios foram congelados na sequência da anexação ilegal da República Autónoma da Crimeia e da cidade de Sebastopol pela Rússia em 2014[2].

Em reação a essa anexação ilegal em 2014 e às sucessivas ações de desestabilização no leste da Ucrânia, a União Europeia introduziu (i) sanções económicas em resposta às ações da Rússia de desestabilização da situação na Ucrânia, associadas à aplicação incompleta dos acordos de Minsk; (ii) sanções em resposta a ações que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia; (iii) sanções em resposta à anexação ilegal da República Autónoma da Crimeia e da cidade de Sebastopol pela Federação da Rússia.

A decisão da Federação da Rússia de reconhecer as zonas das províncias ucranianas de Donetsk e de Luhansk não controladas pelo Governo como entidades independentes, a decisão de enviar para tropas russas para a Ucrânia e a agressão militar injustificada e não provocada contra a integridade territorial, a soberania e a independência deste país constituem uma grave violação do direito internacional e dos acordos internacionais, incluindo a Carta das Nações Unidas, a Ata Final de Helsínquia, a Carta de Paris e o Memorando de Budapeste.

Enquanto signatária dos acordos de Minsk, a Rússia tem uma responsabilidade clara e direta de trabalhar para encontrar uma solução pacífica para o conflito. Ao tomar a decisão de reconhecer como entidades independentes as regiões do leste da Ucrânia não controladas pelo Governo, a Federação da Rússia claramente violou os acordos de Minsk, que estipulam a restituição integral do controlo dessas zonas ao Governo ucraniano.

Em 23 de fevereiro de 2022, a UE acordou por unanimidade um primeiro pacote de sanções, que infligiram um custo adicional à Rússia em resposta às suas ações. O pacote incluía

[1] Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação Russa sobre a facilitação da emissão de vistos aos cidadãos da União Europeia e da Federação Russa (JO L 129 de 17.5.2007, p. 27).

[2] Conclusões do Conselho sobre a Ucrânia, reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros, Bruxelas, 3 de março de 2014.

sanções individuais, restrições financeiras e restrições às relações económicas entre a UE e as zonas não controladas pelo Governo ucraniano das províncias de Donetsk e Luhansk.

Em 24 de fevereiro de 2022, o Conselho Europeu condenou com a maior veemência a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia e, juntamente com os seus parceiros internacionais, manifestou total solidariedade para com a Ucrânia e o povo ucraniano. Ao prosseguir esta agressão militar ilegal, a Rússia tem continuado a violar flagrantemente o direito internacional, cometendo atrocidades contra a população ucraniana e comprometendo a segurança e a estabilidade a nível europeu e mundial. Além disso, o Conselho Europeu instou a Rússia a cessar imediatamente as suas ações militares, a retirar incondicionalmente todas as forças e equipamento militar de todo o território da Ucrânia e a respeitar plenamente a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia dentro das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas. [3]

Em seguida, a União respondeu com novos pacotes de sanções, incluindo o congelamento de bens e a proibição de viajar para certas pessoas singulares. A União adotou igualmente medidas restritivas em relação aos setores da finança, da energia, dos transportes e da tecnologia. Adotou ainda medidas adicionais, designadamente a suspensão parcial da aplicação do Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos[4]. Esta medida suspendeu as medidas de facilitação relativas às provas documentais, aos emolumentos de visto, à emissão de vistos de entradas múltiplas e à duração dos procedimentos de tratamento dos pedidos de visto. Visou os titulares russos de passaportes diplomáticos, funcionários do governo, empresários e representantes de organizações empresariais.

Desde o início da agressão em grande escala da Rússia contra a Ucrânia, a situação agravou-se significativamente, com consequências humanitárias trágicas para a população civil e as infraestruturas, tendo a Rússia continuado a expandir a sua ocupação total ou parcial das regiões orientais e meridionais da Ucrânia. Milhões de ucranianos foram forçados a fugir – exclusivamente pelas fronteiras terrestres, já que as vias aéreas não estão disponíveis. Como consequência direta desta invasão em grande escala, o número de travessias da fronteira ucraniana para os países vizinhos tem vindo a aumentar continuamente, ultrapassando, segundo dados do ACNUR, os 11 milhões em 23 de agosto, dos quais cerca de 10 milhões corresponderam a entradas na UE.

Em 31 de agosto, na reunião informal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, os Estados-Membros consideraram necessário suspender na totalidade o Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos, tendo em vista reduzir significativamente o número de novos vistos a emitir aos cidadãos russos pelos Estados-Membros da UE e impedir que os cidadãos russos recorram ao chamado «visa shopping» (a procura do visto mais fácil).

Empenhada como a Rússia está em travar semelhante guerra de agressão, a UE não a pode considerar como contraparte do Acordo de facilitação da emissão de vistos enquanto este país continuar a conduzir uma política externa destrutiva e uma agressão militar contra um país candidato à adesão à UE, bem como a demonstrar um desrespeito total pela ordem internacional assente em regras.

[3] Conclusões do Conselho Europeu de 24 de fevereiro de 2022.

[4] Decisão (UE) 2022/333 do Conselho.

2. MEDIDAS PROPOSTAS

A agressão militar contra um país limítrofe da União Europeia justifica a adoção de medidas para proteger os interesses essenciais da União Europeia e dos seus Estados-Membros em matéria de segurança.

A Federação da Rússia não só pôs em perigo as relações com a União Europeia e os seus Estados-Membros como também violou os acordos de Minsk ao comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, desrespeitando as suas obrigações internacionais.

Além disso, a Federação da Rússia está a seguir uma política proativa de impor a utilização dos seus passaportes internacionais aos cidadãos ucranianos das regiões ucranianas ocupadas pelas forças armadas russas, em violação da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 5, do Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos, qualquer uma das partes pode suspendê-lo, no todo ou em parte, por razões de ordem pública, de segurança nacional ou de saúde pública. A invasão da Ucrânia pela Rússia veio pôr em perigo todas estas vertentes. O desrespeito flagrante da ordem internacional assente em regras por parte da Rússia constitui um risco maior para a ordem pública. Também há riscos específicos, como a circulação de habitantes das zonas ocupadas da Ucrânia próximos do regime russo a quem podem ser emitidos passaportes internacionais da Federação da Rússia. Esta agressão militar está na base do desenvolvimento da criminalidade organizada e da circulação de armas ilegais, ameaçando assim os interesses de segurança da União e a segurança nacional dos Estados-Membros. O aumento dos riscos associados à utilização da central nuclear de Zaporizhzhia como instalação militar pela Federação da Rússia constitui uma grave ameaça para a vida humana.

De uma forma mais geral, a decisão de invadir a Ucrânia e de persistir na agressão militar é incompatível com uma relação de confiança entre a UE e a Federação da Rússia. Os acordos de facilitação da emissão de vistos só foram celebrados com um número selecionado e limitado de países terceiros, resultando de uma parceria mútua entre a UE e o país em causa. Um país que trava uma guerra de agressão não provocada e injustificada não deve continuar a beneficiar da facilitação de vistos. Justifica-se, pois, a suspensão total do Acordo de facilitação da emissão de vistos em relação a todos os cidadãos da Federação da Rússia.

A suspensão afetará igualmente categorias de viajantes como jornalistas, alunos, estudantes e investigadores, que deixarão de beneficiar das medidas de facilitação ao abrigo do Acordo de facilitação da emissão de vistos suspenso. Dada a importância de tais categorias de viajantes para a UE e da continuação dos contactos interpessoais, este assunto será abordado nas próximas orientações a adotar pela Comissão sobre questões gerais em matéria de vistos com a Rússia.

Logo que a decisão do Conselho entre em vigor, serão suspensas as regras previstas no Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos, passando consequentemente a ser aplicáveis as regras gerais previstas no Código de Vistos.

3. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A base jurídica material é o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Além disso, o artigo 15.º, n.º 5, dispõe que *«qualquer uma das partes pode suspender o presente acordo, no todo ou em parte, por razões de ordem pública, de segurança nacional ou de saúde pública. A decisão de suspensão será notificada à outra parte o mais tardar 48 horas antes da sua entrada em vigor. A parte que suspendeu a aplicação do presente acordo informará imediatamente a outra parte quando deixarem de se aplicar as razões para a sua suspensão.»*

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

n.a.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta é proporcionada face à necessidade de salvaguardar a segurança da União e dos Estados-Membros e de reagir à agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia. Tendo em conta o agravamento da situação na Ucrânia em matéria de segurança devido às ações militares da Federação da Rússia e os riscos crescentes que estas ações representam para a União Europeia, é proporcionado suspender na totalidade o Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos.

4. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Os Estados-Membros debateram a suspensão total do Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos na reunião do Grupo dos Vistos de 13 de julho de 2022. Também expressaram os seus pontos de vista sobre a suspensão na reunião informal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros (Gymnich) de 31 de agosto de 2022 e chegaram a um acordo político sobre a suspensão do acordo na sua totalidade.

5. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não implica custos adicionais para o orçamento da UE.

6. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A execução da medida será acompanhada pela Comissão, em particular no contexto das avaliações de Schengen.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A proposta visa suspender na totalidade as medidas de facilitação previstas no Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos para os cidadãos russos, dizendo respeito às provas documentais a apresentar pelos requerentes antes da viagem, aos emolumentos de visto, à emissão de vistos de entradas múltiplas e à duração dos procedimentos de tratamento dos pedidos de visto. As medidas relacionadas com estes diferentes elementos deixarão de ser aplicáveis e as regras normalizadas do Código de Vistos serão aplicáveis aos cidadãos russos no que diz respeito aos emolumentos cobrados pelo tratamento de um pedido de visto (artigo 16.º do Código de Vistos), ao prazo máximo de tratamento dos pedidos de visto

(artigo 23.º), à emissão de vistos de entradas múltiplas (artigo 24.º, n.º 2) e aos documentos comprovativos a apresentar pelo requerente antes da viagem (artigo 14.º)[5].

[5] Decisão de Execução da Comissão, de 6 de junho de 2016, que estabelece a lista de documentos comprovativos a apresentar pelos requerentes de visto no Irão, no Iraque e na Federação da Rússia [C(2016) 3347 final].

2022/0273 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à suspensão total da aplicação do Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação Russa sobre a facilitação da emissão de vistos aos cidadãos da União Europeia e da Federação Russa

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), e o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) O Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação Russa sobre a facilitação da emissão de vistos aos cidadãos da União Europeia e da Federação Russa[6] («acordo») entrou em vigor em 1 de junho de 2007, em paralelo com o Acordo de Readmissão entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia[7].

(2) O acordo tem por objetivo facilitar, numa base de reciprocidade, a emissão de vistos para estadas não superiores a 90 dias por períodos de 180 dias aos cidadãos da União Europeia e da Federação da Rússia. No preâmbulo do acordo é salientado o desejo de facilitar os contactos interpessoais como condição essencial para um desenvolvimento progressivo dos laços económicos, humanitários, culturais, científicos e outros.

(3) Nos termos do artigo 15.º, n.º 5, do acordo, «qualquer uma das partes pode suspender o acordo, no todo ou em parte, por razões de ordem pública, de segurança nacional ou de saúde pública». A decisão de suspensão é notificada à outra parte o mais tardar 48 horas antes da sua entrada em vigor. A parte que suspendeu a aplicação do acordo informa imediatamente a outra parte quando deixarem de se aplicar as razões para a sua suspensão.

(4) Em reação à anexação ilegal da República Autónoma da Crimeia e da cidade de Sebastopol pela Federação da Rússia em 2014 e às sucessivas ações de desestabilização no leste da Ucrânia levadas a cabo por aquele país, a União Europeia já introduziu sanções económicas em resposta às ações da Rússia de desestabilização da situação na Ucrânia, associadas à aplicação incompleta dos acordos de Minsk; sanções em resposta a ações que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a

[6] JO L 129 de 17.5.2007, p. 27.

[7] Acordo de Readmissão entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia (JO L 129 de 17.5.2007, p. 40).

soberania e a independência da Ucrânia; e sanções em resposta à anexação ilegal da República Autónoma da Crimeia e da cidade de Sebastopol pela Federação da Rússia.

(5) Enquanto signatária dos acordos de Minsk, a Federação da Rússia tem tido uma responsabilidade clara e direta de trabalhar no sentido de encontrar uma solução pacífica para o conflito, em conformidade com estes princípios. Ao tomar a decisão de reconhecer como entidades independentes as regiões do leste da Ucrânia não controladas pelo Governo, a Federação da Rússia violou claramente os acordos de Minsk, que estipulam a restituição integral do controlo dessas zonas ao Governo ucraniano.

(6) A decisão da Federação da Rússia de reconhecer as zonas das províncias ucranianas de Donetsk e de Luhansk não controladas pelo Governo como entidades independentes e a subsequente decisão de enviar tropas russas para a Ucrânia comprometem ulteriormente a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e constituem uma grave violação do direito internacional e dos acordos internacionais, incluindo a Carta das Nações Unidas, a Ata Final de Helsínquia, a Carta de Paris e o Memorando de Budapeste.

(7) Desde o início da agressão não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022, a situação agravou-se e a Rússia expandiu a sua ocupação total ou parcial nas regiões orientais e meridionais da Ucrânia. A Rússia também está a utilizar a maior central nuclear da Ucrânia em Zaporizhzhia como instalação militar, gerando um risco de ocorrência de um acidente nuclear grave com repercussões nos países vizinhos, incluindo Estados-Membros.

(8) Em 24 de fevereiro de 2022, o Conselho Europeu condenou com a maior veemência a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia e, juntamente com os seus parceiros internacionais, manifestou total solidariedade para com a Ucrânia e o povo ucraniano. Ao prosseguir as suas ações militares ilegais, a Rússia está a violar flagrantemente o direito internacional e a comprometer a segurança e a estabilidade tanto a nível europeu como a nível mundial. Subsequentemente, a 25 de fevereiro, a União adotou novas medidas restritivas que suspendem em parte a aplicação do acordo, em resposta à agressão militar não provocada e injustificada da Rússia[8].

(9) As agressões militares ocorridas num país limítrofe da União Europeia, como as que ocorreram na Ucrânia e que deram origem às medidas restritivas, justificam a adoção de medidas destinadas a proteger os interesses essenciais da União e dos Estados-Membros em matéria de segurança.

(10) Ao comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, a Federação da Rússia também violou os acordos de Minsk, o que é contrário às suas obrigações internacionais.

(11) As ações militares da Federação da Rússia na Ucrânia fizeram aumentar as ameaças à ordem pública, à segurança nacional e à saúde pública dos Estados-Membros.

(12) Por conseguinte, tendo em conta a deterioração da situação desencadeada pela agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, o Conselho considera que se impõe suspender totalmente a aplicação das disposições do Acordo que preveem medidas de

[8] Decisão (UE) 2022/333 do Conselho.

facilitação para os cidadãos da Federação da Rússia requerentes de vistos de curta duração.

(13) A presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa, nos termos da Decisão 2002/192/CE do Conselho. Por conseguinte, a Irlanda não participa na sua adoção e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(14) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A aplicação das disposições do acordo é suspensa na sua totalidade no que diz respeito aos cidadãos da Federação da Rússia.

Artigo 2.º

A Decisão (UE) 2022/333 do Conselho é substituída pela presente decisão.

A presente decisão entra em vigor no segundo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia e à notificação à Federação da Rússia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente