ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.9.2022 г.
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно пълното спиране на прилагането на Споразумението между Европейската общност и Руската федерация относно улесняване на издаването на визи на гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Споразумението между Европейската общност и Руската федерация относно улесняване на издаването на визи на гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация (наричано по-нататък „Споразумението за визови облекчения“) влезе в сила на 1 юни 2007 г.[1] Целта на Споразумението за визови облекчения е да улесни, на основата на реципрочност, издаването на визи на гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация за планиран престой за срок от не повече от 90 дни в рамките на период от 180 дни. Европейският съюз е сключил споразумения за визови облекчения само с ограничен брой избрани трети държави. Подобни споразумения следва да бъдат доказателство за взаимно партньорство между ЕС и съответната държава и се основават на взаимното зачитане на общи ценности.

През 2011 г. започнаха преговори за преразглеждане на Споразумението за визови облекчения, за да се вземат предвид промените в правната рамка на ЕС и опитът, придобит при прилагането на това споразумение. Успоредно с това започна диалог на тема „Общи стъпки към либерализиране на визовия режим“. И двата процеса бяха замразени вследствие на незаконното анексиране от страна на Русия на Автономна република Крим и град Севастопол през 2014 г.[2]

В отговор на това незаконно анексиране през 2014 г. и продължаващите дестабилизиращи действия в Източна Украйна Европейският съюз въведе i) икономически санкции с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, свързани с непълното прилагане на споразуменията от Минск; ii) санкции във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна; iii) санкции в отговор на незаконното анексиране на Автономна република Крим и град Севастопол от Руската федерация.

Решението на Руската федерация да признае Донецка и Луганска област в Украйна, които не са под контрола на правителството, за независими образувания и решението за изпращане на руски войски в Украйна, необоснованата и непровокирана военна агресия срещу териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна представляват тежко нарушение на международното право и международните споразумения, включително Устава на ООН, Заключителния акт от Хелзинки, Парижката харта и Меморандума от Будапеща.

Като страна по споразуменията от Минск Русия носи ясна и пряка отговорност да работи за намиране на мирно решение. С решението да признае регионите в Източна Украйна, които не са под контрола на правителството, за независими образувания Русия явно наруши споразуменията от Минск, в които се предвижда пълното връщане на тези зони под контрола на украинското правителство.

---

[1] Споразумение между Европейската общност и Руската федерация относно улесняване на издаването на визи на гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация (ОВ L 129, 17.5.2007 г.)

[2] Заключения на Съвета относно Украйна, заседание на Съвета по външни работи, Брюксел, 3 март 2014 г.

На 23 февруари 2022 г. ЕС постигна единодушно съгласие по първи пакет от санкции, който наложи допълнителна тежест на Русия в отговор на нейните действия. Този пакет включваше индивидуални санкции, финансови ограничения и ограничения върху икономическите отношения между ЕС и Донецка и Луганска област в Украйна, които не са под контрола на правителството.

На 24 февруари 2022 г. Европейският съвет осъди по възможно най-категоричен начин непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна и изрази пълната солидарност на Съюза с Украйна и нейния народ заедно с международните си партньори. Оттогава с незаконната си военна агресия Русия продължава грубо да нарушава международното право, като извършва жестокости спрямо украинското население и подкопава европейската и световната сигурност и стабилност. Освен това Европейският съвет поиска Русия незабавно да прекрати военните си действия, безусловно да изтегли всички свои сили и военно оборудване от цялата територия на Украйна и изцяло да зачита териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна в рамките на международно признатите ѝ граници. [3]

След това Съюзът прие допълнителни пакети от санкции, включително за замразяване на активи и забрани за пътуване на физически лица. Съюзът също така прие ограничителни мерки по отношение на финансовия, енергийния, транспортния и технологичния сектор. Освен това той предприе допълнителни мерки, а именно частично спиране на прилагането на Споразумението за визови облекчения[4]. С тази мярка бяха преустановени облекченията, свързани с удостоверителните документи, визовата такса, издаването на многократни визи и продължителността на процедурите за обработване на заявленията за издаване на визи. Тя беше насочена срещу руски притежатели на дипломатически паспорти, правителствени служители, бизнесмени и представители на бизнес организации.

От началото на руската пълномащабна агресия срещу Украйна положението се влоши значително, с трагични хуманитарни последици за цивилното население и инфраструктура, а Русия допълнително разшири пълната или частичната си окупация в източните и южните региони на Украйна. Милиони украинци бяха принудени да бягат през сухопътните граници, тъй като не са достъпни въздушни маршрути. Като пряка последица от мащабното нашествие броят на преминаванията на украинската граница към съседните държави непрекъснато нараства. По данни на ВКБООН към 23 август този брой е надхвърлял 11 милиона, от които около 10 милиона влизания са в ЕС.

На 31 август, на неофициалната среща на министрите на външните работи, държавите членки счетоха за необходимо да спрат изцяло прилагането на Споразумението за визови облекчения с цел значително намаляване на броя на новите визи, издавани на руски граждани от държавите — членки на ЕС, и предотвратяване на евентуалното търсене на по-изгодни варианти за получаване на виза от страна на руски граждани.

ЕС не може да разглежда Русия, която води такава агресивна война, като партньор по Споразумението за визови облекчения, докато тя продължава разрушителната си външна политика и военна агресия срещу страна — кандидатка за членство в ЕС, и демонстрира пълно незачитане на основания на правила международен ред.

2. ПРЕДЛОЖЕНИ МЕРКИ

[3] Заключения на Европейския съвет, 24 февруари 2022 г.

[4] Решение (ЕС) 2022/333 на Съвета

Военната агресия срещу държава, граничеща с Европейския съюз, оправдава предприемането на мерки за защита на основните интереси в областта на сигурността на Европейския съюз и неговите държави членки.

Руската федерация не само застраши отношенията с Европейския съюз и неговите държави членки, но и наруши споразуменията от Минск, като подкопа териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна в разрез с международните си задължения.

Освен това Руската федерация провежда активна политика на налагане на използването на руски международни паспорти от украински граждани от регионите на Украйна, окупирани от руските военни сили, в нарушение на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна.

Съгласно член 15, параграф 5 от Споразумението за визови облекчения всяка страна по него може да спре прилагането му изцяло или отчасти по причини, свързани с обществения ред, защитата на националната сигурност или защитата на общественото здраве. В резултат на руското нашествие в Украйна е налице риск по всички тези критерии. Грубото незачитане от страна на Русия на основания на правила международен ред представлява сериозен риск за обществения ред. Налице са и специфични рискове, като например движението на жителите на окупираните райони на Украйна, които са близки до руския режим и на които може да се издават международни паспорти на Руската федерация. Тази военна агресия е в основата на развитието на организираната престъпност и разпространението на незаконни оръжия, като по този начин застрашава интересите на Съюза в областта на сигурността и националната сигурност на държавите членки. Повишените рискове, свързани с използването на Запорожката атомна електроцентрала като военно съоръжение от Руската федерация, представляват сериозна заплаха за човешкия живот.

В по-общ план решението за нахлуване в Украйна и за продължаване на военната агресия е несъвместимо с отношенията на доверие между ЕС и Руската федерация. Споразуменията за визови облекчения се сключват само с ограничен брой избрани трети държави и произтичат от взаимно партньорство между тях и ЕС. Държава, водеща непровокирана и необоснована агресивна война, не следва да може да се ползва с визови облекчения. Поради това е оправдано прилагането на Споразумението за визови облекчения да бъде спряно изцяло по отношение на всички граждани на Руската федерация.

Спирането на прилагането ще засегне и категории пътници, като журналисти, ученици, студенти и научни работници, които вече няма да се ползват от облекчения по силата на суспендираното споразумение. Като се има предвид значението на тези категории пътници за ЕС и на продължаването на контактите между хората, този въпрос ще бъде разгледан в предстоящите насоки, които ще бъдат приети от Комисията по общи визови въпроси с Русия.

След като решението на Съвета влезе в сила, прилагането на правилата, предвидени в Споразумението за визови облекчения, ще бъде спряно. Вследствие от това вместо тях ще се прилагат общите правила на Визовия кодекс.

3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Материалноправното основание е член 77, параграф 2, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Освен това съгласно член 15, параграф 5 от Споразумението за визови облекчения „*всяка една от страните може да преустанови изпълнението на цялото споразумение или на част от него по причини, свързани с обществения ред, защита на националната сигурност или опазване на общественото здраве. Нотификацията за решението за преустановяването се изпраща до другата страна до 48 часа преди влизането му в сила. Страната, преустановила изпълнението на настоящото споразумение, незабавно уведомява другата страна, когато причините за преустановяването вече не са приложими.*“

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

не е приложимо

- **Пропорционалност**

Настоящото предложение е пропорционално на необходимостта да се защити сигурността на Съюза и на държавите членки и да се реагира на непровокираната и неоправдана руска военна агресия срещу Украйна. Като се има предвид влошаването на положението със сигурността в Украйна поради военните действия на Руската федерация и повишените рискове, които тези действия пораждат за Европейския съюз, е пропорционално да се спре изцяло прилагането на Споразумението за визови облекчения.

4. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

По време на заседанието на работна група „Визи“ на 13 юли 2022 г. държавите членки обсъдиха пълното спиране на прилагането на Споразумението за визови облекчения. По време на неофициалната среща на министрите на външните работи (във формат „Гимних“) на 31 август 2022 г. държавите членки също изразиха вижданията си относно спирането на прилагането на споразумението и постигнаха политическо споразумение за пълно спиране.

5. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението не води до допълнителни разходи за бюджета на ЕС.

6. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Изпълнението на мярката ще бъде наблюдавано от Комисията, по-специално в контекста на оценките по Шенген.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Предложението има за цел да се спрат напълно облекченията, предвидени в Споразумението за визови облекчения за руски граждани. Това се отнася до удостоверителните документи, които кандидатът трябва да представи преди пътуването, размера на визовата такса, издаването на многократни визи и продължителността на процедурите за обработване на заявленията за издаване на визи. Облекченията, свързани с тези различни елементи, ще престанат да се прилагат и за руските граждани ще се прилагат стандартните правила на Визовия кодекс по

отношение на: визовата такса (член 16 от Визовия кодекс), максималния срок за обработване на заявленията за издаване на визи (член 23), издаването на многократни визи (член 24, параграф 2) и удостоверителните документи, които кандидатът трябва да представи преди пътуването (член 14)[5].

[5] Решение за изпълнение C(2016) 3347 final на Комисията от 6.6.2016 г. за установяване на списък на придружаващите документи, които кандидатите за виза трябва да представят в Иран, Ирак и Руската федерация.

2022/0273 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно пълното спиране на прилагането на Споразумението между Европейската общност и Руската федерация относно улесняване на издаването на визи на гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 77, параграф 2, буква а) и член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) Споразумението между Европейската общност и Руската федерация относно улесняване на издаването на визи на гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация[6] (наричано по-нататък „Споразумението“) влезе в сила на 1 юни 2007 г., успоредно със Споразумението между Европейската общност и Руската федерация за обратно приемане на лица[7].

(2) Целта на Споразумението е да улесни, на основата на реципрочност, издаването на визи на гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация за планиран престой за срок от не повече от 90 дни в рамките на период от 180 дни. Желанието да се улеснят междуличностните контакти като важно условие за трайно развитие на икономическите, хуманитарните, културните, научните и други връзки е изтъкнато в преамбюла на Споразумението.

(3) Съгласно член 15, параграф 5 от Споразумението „всяка една от страните може да преустанови изпълнението на цялото споразумение или на част от него по причини, свързани с обществения ред, защита на националната сигурност или опазване на общественото здраве“. Нотификацията за решението за преустановяването се изпраща до другата страна до 48 часа преди влизането му в сила. Страната, преустановила изпълнението на настоящото споразумение, незабавно уведомява другата страна, когато причините за преустановяването вече не са приложими.

(4) В отговор на незаконното анексиране на Автономна република Крим и град Севастопол от Руската федерация през 2014 г. и на продължаващите ѝ дестабилизиращи действия в Източна Украйна Европейският съюз вече въведе

[6] ОВ L 129, 17.5.2007.

[7] Споразумение между Европейската общност и Руската федерация за обратно приемане на лица (ОВ L 129, 17.5.2007 г.).

икономически санкции в отговор на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, свързани с непълното прилагане на споразуменията от Минск; санкции във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, и санкции в отговор на незаконното анексиране на Автономна република Крим и град Севастопол от Руската федерация.

(5) Като страна по споразуменията от Минск Руската федерация носи ясна и пряка отговорност да работи за намиране на мирно уреждане на конфликта в съответствие с тези принципи. С решението да признае регионите в Източна Украйна, които не са под контрола на правителството, за независими образувания Руската федерация явно наруши споразуменията от Минск, в които се предвижда пълното връщане на тези райони под контрола на украинското правителство.

(6) Решението на Руската федерация да признае Донецка и Луганска област в Украйна, които не са под контрола на правителството, за независими образувания и последвалото решение за изпращане на руски войски в Украйна допълнително подкопават териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна и представляват тежко нарушение на международното право и международните споразумения, включително Устава на ООН, Заключителния акт от Хелзинки, Парижката харта и Меморандума от Будапеща.

(7) От началото на непровокираната и неоправдана агресия на Русия срещу Украйна на 24 февруари 2022 г. положението се влоши и Русия разшири пълната или частичната си окупация в източните и южните региони на Украйна. Русия също така използва най-голямата атомна електроцентрала на Украйна в Запорожие като военно съоръжение и по този начин създава рискове от сериозен ядрен инцидент със странични ефекти върху съседни държави, включително държави членки.

(8) На 24 февруари 2022 г. Европейският съвет осъди по възможно най-категоричен начин непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна и изрази пълна солидарност с Украйна и нейния народ заедно с международните си партньори. Чрез своите незаконни военни действия Русия грубо нарушава международното право и подкопава европейската и световната сигурност и стабилност. Впоследствие на 25 февруари Съюзът прие допълнителни ограничителни мерки за частично спиране на прилагането на Споразумението в отговор на непровокираната и неоправдана руска военна агресия[8].

(9) Военна агресия, която се извършва в съседна на Европейския съюз държава, като тази в Украйна, която доведе до ограничителните мерки, е основание за предприемането на мерки, предназначени да защитават основните интереси на Европейския съюз и на неговите държави членки в областта на сигурността.

(10) Руската федерация също така наруши споразуменията от Минск, като подкопа териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна. Това противоречи на международните задължения на Руската федерация.

[8] Решение (ЕС) 2022/333 на Съвета

(11) Военните действия на Руската федерация в Украйна увеличиха заплахите за обществения ред, националната сигурност и общественото здраве в държавите членки.

(12) Поради това, с оглед на влошаващото се положение, предизвикано от военната агресия на Русия срещу Украйна, Съветът счита, че прилагането на разпоредбите на Споразумението, предвиждащо улеснения за гражданите на Руската федерация, кандидатстващи за виза за краткосрочно пребиваване, следва да бъде спряно изцяло.

(13) Настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с Решение 2002/192/ЕО на Съвета; следователно Ирландия не участва в неговото приемане и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

(14) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Прилагането на разпоредбите на Споразумението се спира изцяло по отношение на гражданите на Руската федерация.

Член 2

Решение (ЕС) 2022/333 на Съвета се заменя с настоящото решение.

Настоящото решение влиза в сила на втория ден след деня на публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз и нотифицирането му на Руската федерация.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател