



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.9.2021
COM(2021) 612 final

2021/0311 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og
Republikken Hviderusland om lempelse af reglerne for udstedelse af visa**

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

Aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om lempelse af reglerne for udstedelse af visa (herefter "visumlempelsesaftalen") trådte i kraft den 1. juli 2020¹ sideløbende med tilbagetagelsesaftalen². Formålet med visumlempelsesaftalen er på basis af gensidighed at lempe reglerne for udstedelse af visa til unionsborgere og statsborgere i Hviderusland (Belarus) til et forventet ophold på højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Visumlempelsesaftalen bidrager til at styrke mellemfolkelige kontakter og deling af værdier, herunder menneskerettigheder og EU's demokratiske værdier. I præamblen til visumlempelsesaftalen understreges betydningen af de grundlæggende principper, der gælder for samarbejdet mellem EU og Hviderusland, samt de forpligtelser og det ansvar, herunder respekten for menneskerettighederne og de demokratiske principper, der udspringer af de relevante internationale instrumenter, som de er bundet af.

Den 12. oktober 2020 vedtog Rådet konklusioner om EU's reaktion på udviklingen i Hviderusland³. Rådet gentog i sine konklusioner, at præsidentvalget den 9. august 2020 hverken var frit eller retfærdigt, og at det hviderussiske regime manglede demokratisk legitimitet. Rådet gentog sin fulde støtte til Hvideruslands suverænitet og uafhængighed og understregede det hviderussiske folks demokratiske ret til at vælge deres præsident gennem frie og retfærdige valg uden indblanding udefra. Konklusionerne mindede desuden om de restriktive foranstaltninger i form af rejseforbud og indefrysning af aktiver, der er indført over for 40 personer, som er ansvarlige for svindelen i forbindelse med præsidentvalget og den voldelige undertrykkelse af fredelige protester, og erklærede, at EU er klar til at træffe yderligere restriktive foranstaltninger over for enheder og højtstående embedsmænd, herunder Aleksandr Lukasjenko⁴.

EU nedtrappede det bilaterale samarbejde med de hviderussiske myndigheder på centralt plan, øgede sin støtte til det hviderussiske folk og civilsamfundet og rekalkibrerede sin bilaterale finansielle bistand i overensstemmelse hermed. EU stillede i tråd med disse foranstaltninger omgående yderligere finansielle midler til rådighed for ofre for vold, civilsamfundsorganisationer og uafhængige medier.

¹ Aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om lempelse af reglerne for udstedelse af visa (EUT L 180 af 9.6.2020).

² Aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse (EUT L 181 af 9.6.2020).

³ Rådets konklusioner om Hviderusland af 12. oktober 2020, 11661/20.

⁴ Den anden pakke af sanktioner blev vedtaget den 6. november 2020 (Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/1648 af 6. november 2020 om gennemførelse af artikel 8a, stk. 1, i forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus og Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2020/1650 af 6. november 2020 om gennemførelse af afgørelse 2012/642/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Hviderusland (EUT L 370I)). Den tredje pakke af sanktioner blev vedtaget den 17. december 2020 (Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/2129 af 17. december 2020 om gennemførelse af artikel 8a, stk. 1, i forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus og Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2020/2130 af 17. december 2020 om gennemførelse af afgørelse 2012/642/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Hviderusland (EUT L 426I)). De restriktive foranstaltninger i begge pakker omfatter et rejseforbud og en indefrysning af aktiver, der vedrører de personer og enheder, der er anført i ovennævnte retsakter.

Undertrykkelsen af oppositionsaktivister, civilsamfundsorganisationer, menneskerettighedsforkæmpere og uafhængige medier fortsætter. I midten af september 2021 var der over 670 politiske fanger, og antallet stiger hver uge. Der føres politisk motiverede retssager mod dem, og disse foregår ofte i al hast bag lukkede døre og ender med skammelige domme på mange års fængsel.

Anvendelsen af visumlempelsaftalen er fortsat, hvorimod nedsættelsen af det blandede udvalg vedrørende lempelse af reglerne for udstedelse af visa, der skal overvåge gennemførelsen af aftalen, er blevet udsat.

Som reaktion på den fortsatte brutale undertrykkelse af alle segmenter af det hviderussiske samfund, navnlig kapringen af et passagerfly den 23. maj 2021, forbød EU hviderussiske luftfartsselskaber at overflyve EU's luftrum og få adgang til EU's lufthavne⁵ og vedtog en fjerde pakke af sanktioner med lister over personer og enheder⁶ og målrettede økonomiske sanktioner⁷.

Efter disse foranstaltninger reagerede de hviderussiske myndigheder ved at meddele, at deres deltagelse i Det Østlige Partnerskab var suspenderet, og at tilbagetagelsesaftalen med EU ville blive suspenderet den 28. juni 2021. Hviderusland hjemkaldte desuden sin ambassadør i EU til konsultationer, anmodede om, at EU-ambassadøren blev hjemkaldt til Bruxelles til konsultationer, og meddelte, at repræsentanter for europæiske institutioner og enkeltpersoner fra EU, som bidrog til forberedelsen af sanktionerne, ville blive nægtet indrejse i Hviderusland. De hviderussiske myndigheder krævede, at aktiviteterne i medlemsstaternes kulturinstitutioner blev suspenderet. Hviderusland erklærede også, at det ville overveje yderligere modforanstaltninger. Desuden fik det hviderussiske parlament den 8. september 2021 forelagt et lovforslag om suspension af tilbagetagelsesaftalen med EU.

Selv om **situationen ved EU's ydre grænser med Hviderusland har stabiliseret sig** for så vidt angår ankomster, herunder på grund af suspensionen af direkte flyvninger fra Bagdad til Minsk, er situationen fortsat anspændt, og migrationspresset fortsætter, da **antallet af forhindrede forsøg på at passere grænsen på irregulær vis fortsat er højt**. Pr. 19. september 2021 har 4 145 personer passeret grænsen mellem Litauen og Hviderusland på irregulær vis. Dette tal er 56 gange højere end i 2020. Over halvdelen af de tredjelandsstatsborgere, der passerede grænsen mellem Litauen og Hviderusland, kom fra Irak

⁵ Rådets forordning (EU) 2021/907 af 4. juni 2021 om ændring af forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus og Rådets afgørelse (FUSP) 2021/908 af 4. juni 2021 om ændring af afgørelse 2012/642/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Hviderusland (EUT L 197I).

⁶ Rådets forordning (EU) 2021/996 af 21. juni 2021 om ændring af forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus, Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2021/997 af 21. juni 2021 om gennemførelse af artikel 8a, stk. 1, i forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus, Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2021/999 af 21. juni 2021 om gennemførelse af artikel 8a, stk. 1, i forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus, Rådets afgørelse (FUSP) 2021/1001 af 21. juni 2021 om ændring af afgørelse 2012/642/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Hviderusland og Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2021/1002 af 21. juni 2021 om gennemførelse af afgørelse 2012/642/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Hviderusland (EUT L 219I). De personer og enheder, der er anført i ovennævnte retsakter, er omfattet af indefrysning af aktiver, og det er forbudt for EU-borgere og -virksomheder at stille midler til rådighed for dem, der er opført på listen. De restriktive foranstaltninger omfatter også et rejseforbud for personer på listen.

⁷ Rådets forordning (EU) 2021/1030 af 24. juni 2021 om ændring af forordning (EF) nr. 765/2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus og Rådets afgørelse (FUSP) 2021/1031 af 24. juni 2021 om ændring af afgørelse 2012/642/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Hviderusland (EUT L 224I).

(2 805), efterfulgt af statsborgere fra Congo (Brazzaville), Cameroun og en lille procentdel af statsborgere fra Syrien, Iran og Afghanistan. Hvad angår Polen har 1 493 tredjelandstatsborgere i samme periode passeret grænsen til Hviderusland. Dette tal er 23 gange højere end i 2020. De fleste er ligeledes irakere, men med en større tilstedeværelse af afghanske statsborgere. Relativt set oplevede Letland dog den største stigning fra 3 afsløringer af ulovlig grænsepassage i 2020 til 377 i 2021. Den samme tendens gør sig gældende for asylansøgningerne. Sammenlignet med samme periode sidste år har Litauen indtil videre registreret 14 gange flere asylansøgninger i 2021 (2 399), hovedsagelig fra irakiske statsborgere (50 %). Polen har registreret 131 % flere asylansøgninger (4 109), og afghanere er de hyppigste ansøgere (33 %), efterfulgt af hviderussere (29 %) og russere (18 %). Tilsvarende modtog Letland 465 asylansøgninger, hvilket er næsten 6 gange højere end i 2020.

Denne pludselige stigning tyder på, at regimet tilskynder til irregulær migration til politiske formål, navnlig som gengældelse mod Litauen, Polen og Letland for deres holdning til Hviderusland. De hviderussiske aktioner mod EU's medlemsstater kræver en fælles reaktion.

2. FORESLÅEDE FORANSTALTNINGER

Visumlempelsesaftalen blev indgået på den forudsætning, at respekten for menneskerettighederne og de demokratiske principper er et af de grundlæggende principper for samarbejdet mellem Unionen og Hviderusland samt for deres forpligtelser og ansvar⁸. Både Unionen og Hviderusland anerkendte, at visumlempelsesaftalen ikke må føre til irregulær migration, samtidig med at der lægges særlig vægt på sikkerhed og tilbagetagelse⁹.

I lyset af den kontekst, der er beskrevet ovenfor, overtræder Hviderusland disse principper. Hviderusland bringer ikke blot de gensidige forbindelser mellem Unionen og dens medlemsstater i fare, men eskalerede også de krænkelser af menneskerettighederne, der er i strid med landets internationale forpligtelser¹⁰.

En passende foranstaltning er derfor at suspendere anvendelsen af visse artikler i visumlempelsesaftalen, som indeholder lempelser for visse specifikke kategorier af ansøgere, nemlig:

- i) medlemmer af officielle delegationer fra Hviderusland, herunder faste medlemmer af sådanne delegationer, der efter en officiel indbydelse stilet til Hviderusland skal deltage i officielle møder, samråd, forhandlinger eller udvekslingsprogrammer samt i arrangementer afholdt af mellemstatslige organisationer på en af medlemsstaternes område
- ii) medlemmer af Hvideruslands nationale og regionale regeringer og parlamenter, Hvideruslands forfatningsdomstol og Hvideruslands højesteret under udøvelsen af deres pligter.

Anvendelsen af følgende artikler i visumlempelsesaftalen bør derfor suspenderes: Artikel 4, stk. 1, litra a), om "Dokumentation for rejsens formål", artikel 5, stk. 1, litra a) og b), artikel 5, stk. 2, litra a), om "Udstedelse af visa til flere indrejser" og artikel 6, stk. 3, litra a) og b), om "Gebyrer for behandling af visumansøgninger".

⁸ Betragtning 3 i præamblen til visumlempelsesaftalen.

⁹ Betragtning 2 i præamblen til visumlempelsesaftalen.

¹⁰ Som fremlagt i rapporten fra den særlige rapportør om menneskerettighedssituationen i Hviderusland, Anaïs Marin, A/HRC/47/49, 4. maj 2021.

Når Rådets afgørelse træder i kraft, suspenderes anvendelsen af de specifikke regler, der er fastsat i disse bestemmelser. De generelle regler i visumkodeksen vil derfor finde anvendelse i stedet for¹¹.

Anvendelsen af andre bestemmelser i visumlempelsesaftalen suspenderes ikke, og de lempelser, de giver for almindelige borgere i Hviderusland, vil fortsat finde anvendelse. Dette vil gøre det muligt at opretholde "mellemfolkelige kontakter". De ikke-suspenderede bestemmelser i visumlempelsesaftalen bør dog ikke anvendes til at omgå formålet med Rådets afgørelse om delvis suspension af visumlempelsesaftalen. Medlemsstaterne bør rapportere til Kommissionen om forsøg på at omgå eller påstået omgåelse af den delvise suspension af visumlempelsesaftalen.

3. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Det proceduremæssige retsgrundlag for dette forslag er artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Det materielle retsgrundlag er artikel 77, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Desuden fastsættes det i artikel 14, stk. 5, i visumlempelsesaftalen, at *"hver part kan suspendere hele denne aftale eller dele af den. Afgørelsen om suspension meddeles den anden part senest 48 timer før dens ikrafttræden. Den part, der suspenderer anvendelsen af denne aftale, underretter omgående den anden part, når grundene til suspensionen ikke længere består."*

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Ikke relevant.

- **Proportionalitetsprincippet**

Nærværende forslag går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål, nemlig at suspendere visse eksisterende lempelser for embedsmænd i Hviderusland og samtidig fortsætte med at støtte de almindelige borgere i Hviderusland ved at lette visumprocedurerne.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget medfører ingen merudgifter for EU-budgettet.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1).

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om lempelse af reglerne for udstedelse af visa

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 77, stk. 2, litra a), og artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om lempelse af reglerne for udstedelse af visa¹ ("aftalen") trådte i kraft den 1. juli 2020 sideløbende med aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse² ("tilbagetagelsesaftalen").
- (2) Formålet med aftalen er på basis af gensidighed at lempe reglerne for udstedelse af visa til unionsborgere og statsborgere i Hviderusland (Belarus) til et forventet ophold på højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Aftalen bidrager til at styrke mellemfolkelige kontakter og deling af værdier, herunder menneskerettigheder og demokratiske principper.
- (3) I henhold til aftalens artikel 14, stk. 5, kan hver part suspendere hele denne aftale eller dele af den. Afgørelsen om suspension meddeles den anden part senest 48 timer før dens ikrafttræden. Den part, der suspenderer anvendelsen af aftalen, underretter omgående den anden part, når grundene til suspensionen ikke længere består.
- (4) Som reaktion på den fortsatte brutale undertrykkelse af alle segmenter af det hviderussiske samfund, navnlig kapringen af et passagerfly den 23. maj 2021, forbød Unionen hviderussiske luftfartsselskaber at overflyve Unionens område og få adgang til Unionens lufthavne og introducerede ved forordning (EF) nr. 765/2006³ og afgørelse 2012/642/FUSP⁴ en fjerde pakke af sanktioner med lister over personer og enheder og målrettede økonomiske sanktioner.

¹ Aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om lempelse af reglerne for udstedelse af visa (EUT L 180 af 9.6.2020).

² Aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Hviderusland om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse (EUT L 181 af 9.6.2020).

³ Rådets forordning (EF) nr. 765/2006 af 18. maj 2006 om indførelse af restriktive foranstaltninger over for præsident Lukashenko og visse embedsmænd i Belarus (EUT L 134 af 20.5.2006, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) 2021/907 (EUT L 197I af 4.6.2021), Rådets forordning (EU) 2021/996 (EUT L 219I af 21.6.2021, s. 1), Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2021/997 (EUT L 219I af 21.6.2021, s. 3), Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2021/999 (EUT L 219I af 21.6.2021, s. 55) og Rådets forordning (EU) 2021/1030 (EUT L 224I af 24.6.2021, s. 1).

⁴ Rådets afgørelse 2012/642/FUSP af 15. oktober 2012 om restriktive foranstaltninger over for Hviderusland (EUT L 285 af 17.10.2012, s. 1), som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2021/908

- (5) Efter disse foranstaltninger reagerede Hviderusland ved at meddele, at deres deltagelse i Det Østlige Partnerskab var suspenderet, og at tilbagetagelsesaftalen ville blive suspenderet den 28. juni 2021. Det hviderussiske parlament fik den 8. september 2021 forelagt et lovforslag om suspension af tilbagetagelsesaftalen med Den Europæiske Union.
- (6) Samtidig har Litauen og senest Polen og Letland oplevet en hidtil uset stigning i antallet af irregulære migrationsstrømme fra Hviderusland. Denne pludselige stigning tyder på, at regimet tilskynder til irregulær migration til politiske formål, navnlig som gengældelse mod Litauen, Polen og Letland for deres holdning til Hviderusland.
- (7) Ovennævnte handlinger fra Hvideruslands side er i strid med de grundlæggende principper, som lå til grund for aftalens indgåelse, og strider mod Unionens og dens medlemsstaters interesser. Navnlig overholder Hvideruslands handlinger ikke menneskerettighederne og de demokratiske principper, ligesom de fremprovokerer irregulær migration fra Hvideruslands område til Unionen.
- (8) Anvendelsen af visse af aftalens bestemmelser om lempelser for visse kategorier af personer, der ansøger om visum til kortvarigt ophold, nemlig medlemmer af Hvideruslands officielle delegationer, medlemmer af Hvideruslands nationale og regionale regeringer og parlamenter, medlemmer af Hvideruslands forfatningsdomstol og Hvideruslands højesteret under udførelsen af deres pligter, bør derfor suspenderes —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Anvendelsen af følgende bestemmelser i aftalen bør derfor suspenderes:

- (a) Artikel 4, stk. 1, litra a), for så vidt angår enhver visumansøger, som er medlem af en officiel delegation fra Hviderusland, herunder et fast medlem af en sådan delegation, der efter en officiel indbydelse stilet til Hviderusland skal deltage i officielle møder, samråd, forhandlinger eller udvekslingsprogrammer samt i arrangementer afholdt af mellemstatslige organisationer på en af medlemsstaternes område
- (b) Artikel 5, stk. 1, litra a) og b), for så vidt angår enhver visumansøger, som under udførelsen af sine pligter er medlem af Hvideruslands nationale eller regionale regering eller parlament, Hvideruslands forfatningsdomstol eller Hvideruslands højesteret, såvel som enhver visumansøger, som er et fast medlem af en officiel delegation fra Hviderusland, der efter en officiel indbydelse stilet til Hviderusland regelmæssigt skal deltage i møder, samråd, forhandlinger eller udvekslingsprogrammer samt i arrangementer afholdt af mellemstatslige organisationer på en af medlemsstaternes område
- (c) Artikel 5, stk. 2, litra a), for så vidt angår enhver visumansøger, som er medlem af en officiel delegation fra Hviderusland, der efter en officiel indbydelse stilet til Hviderusland regelmæssigt skal deltage i møder, samråd, forhandlinger eller udvekslingsprogrammer samt i arrangementer afholdt af mellemstatslige organisationer på en af medlemsstaternes område

(EUT L 197I af 4.6.2021, s. 3), Rådets afgørelse (FUSP) 2021/1001 (EUT L 219I af 21.6.2021, s. 67), Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2021/1002 (EUT L 219I af 21.6.2021, s. 70) og Rådets afgørelse (FUSP) 2021/1031 (EUT L 224I af 24.6.2021).

- (d) Artikel 6, stk. 3, litra a) og b), for så vidt angår enhver visumansøger, som er medlem af Hvideruslands nationale eller regionale regering eller parlament, Hvideruslands forfatningsdomstol eller Hvideruslands højesteret, såvel som enhver visumansøger, som er medlem af en officiel delegation fra Hviderusland, der efter en officiel indbydelse stilet til Hviderusland skal deltage i møder, samråd, forhandlinger eller udvekslingsprogrammer samt i arrangementer afholdt af mellemstatslige organisationer på en af medlemsstaternes område.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft på andendagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand