



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.9.2021
COM(2021) 612 final

2021/0311 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om partiellt tillfälligt upphävande av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om förenklat utfärdande av viseringar

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Avtalet mellan EU och Republiken Vitryssland om förenklat utfärdande av viseringar (nedan kallat *avtalet om förenklade viseringsförfaranden*) trädde i kraft den 1 juli 2020¹, parallellt med återtagandeavtalet². Syftet med avtalet om förenklade viseringsförfaranden är att ömsesidigt förenkla utfärdandet av viseringar för planerade vistelser på högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod för unionsmedborgare och belarusiska medborgare.

Avtalet om förenklade viseringsförfaranden bidrar till att stärka de mellanfolkliga kontakterna och främja gemensamma värderingar, inbegripet mänskliga rättigheter och EU:s demokratiska värden. I ingressen till avtalet om förenklade viseringsförfaranden betonas vikten av de grundläggande principer som styr samarbetet mellan EU och Belarus (tidigare Vitryssland) samt skyldigheter och ansvar, inbegripet respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer, enligt relevanta internationella instrument som är tillämpliga på dem.

Den 12 oktober 2020 antog rådet slutsatser om EU:s svar på utvecklingen i Belarus³. I sina slutsatser upprepade rådet att presidentvalet den 9 augusti 2020 varken var fritt eller rättvist och att den belarusiska regimen saknade all demokratisk legitimitet. Rådet upprepade sitt fulla stöd för Belarus suveränitet och oberoende och betonade det belarusiska folkets demokratiska rätt att välja president genom fria och rättvisa val, utan yttre inblandning. I slutsatserna erinrades vidare om de restriktiva åtgärderna, bestående av reseförbud och frysning av tillgångar, mot 40 personer som är ansvariga för oegentligheterna i samband med presidentvalet och de våldsamma ingripandena mot fredliga protester, och förklarades att EU är berett att vidta ytterligare restriktiva åtgärder mot enheter och högt uppsatta tjänstemän, däribland Aleksandr Lukasjenko⁴.

EU minskade det bilaterala samarbetet med de belarusiska myndigheterna på central nivå, ökade sitt stöd till det belarusiska folket och civilsamhället och ändrade sitt bilaterala ekonomiska stöd i enlighet med detta. I linje med dessa åtgärder ställde EU omedelbart ytterligare ekonomiska resurser till förfogande för våldsoffer, organisationer i det civila samhället och oberoende medier.

Tillslagen mot oppositionsaktivister, organisationer i det civila samhället, människorättsförsvarare och oberoende medier fortsätter. Det fanns mer än 670 politiska

¹ Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om förenklat utfärdande av viseringar (EUT L 180, 9.6.2020).

² Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om återtagande av personer som vistas olagligt inom territoriet (EUT L 181, 9.6.2020).

³ Rådets slutsatser om Vitryssland av den 12 oktober 2020, 11661/20.

⁴ Ett andra paket med sanktioner antogs den 6 november 2020 (rådets genomförandeförordning (EU) 2020/1648 av den 6 november 2020 om genomförande av artikel 8a.1 i förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland; rådets genomförandebeslut (Gusp) 2020/1650 av den 6 november 2020 om genomförande av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder mot Vitryssland (EUT L 370 I)). Ett tredje paket med sanktioner antogs den 17 december 2020 (rådets genomförandeförordning (EU) 2020/2129 av den 17 december 2020 om genomförande av artikel 8a.1 i förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland; rådets genomförandebeslut (Gusp) 2020/2130 av den 17 december 2020 om genomförande av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder mot Vitryssland (EUT L 426 I)). De restriktiva åtgärderna i båda paketen omfattar reseförbud och frysning av tillgångar avseende de personer och enheter som förtecknas i de ovannämnda akterna.

fångar i mitten av september 2021 och antalet fångar ökar varje vecka. Dessa fångar är föremål för hastiga, politiskt motiverade rättegångar som ofta förs bakom stängda dörrar och avslutas med skamliga domar på många års fängelse.

Tillämpningen av avtalet om förenklade viseringsförfaranden har fortsatt medan inrättandet av den gemensamma kommittén för förenklade viseringsförfaranden, som ska övervaka genomförandet av avtalet, har skjutits upp.

Som en reaktion på det fortsatta brutala förtrycket av alla delar av det belarusiska samhället, särskilt på kapningen av ett passagerarflyg den 23 maj 2021, förbjöd EU belarusiska lufttrafikföretag att flyga över EU:s luftrum och få tillträde till EU:s flygplatser⁵, antog ett fjärde paket med sanktioner med förteckningar över personer och enheter⁶ och införde riktade ekonomiska sanktioner⁷.

De belarusiska myndigheterna reagerade på dessa åtgärder genom att den 28 juni 2021 meddela att de skulle avbryta sitt deltagande i det östliga partnerskapet och att återtagandeaftalet med EU skulle upphävas. Belarus kallade dessutom hem sin EU-ambassadör för samråd, begärde att EU-ambassadören skulle kallas hem till Bryssel för samråd och meddelade att företrädare för europeiska institutioner och privatpersoner från EU som bidrog till utarbetandet av sanktionerna skulle nekas inresa till Belarus. De belarusiska myndigheterna krävde att verksamheten vid medlemsstaternas kulturinstitut skulle avbrytas. Belarus uppgav också att man skulle överväga ytterligare möjliga motåtgärder. Den 8 september 2021 överlämnades dessutom ett lagförslag om upphävande av återtagandeaftalet med EU till Belarus parlament.

Situationen vid EU:s yttre gränser mot Belarus har stabiliserats när det gäller ankomster, bland annat på grund av att direktflyg från Bagdad till Minsk har ställts in, men den är fortfarande spänd och migrationstrycket kvarstår; **antalet förhindrade försök att irreguljärt passera gränsen förblir högt.** Fram till den 19 september 2021 hade 4 145 personer passerat gränsen mellan Litauen och Belarus irreguljärt. Det är 56 gånger fler än under 2020. Mer än hälften av de tredjelandsmedborgare som passerade den litauiska gränsen till Belarus kom från Irak (2 805), följt av medborgare i Kongo och Kamerun samt en liten andel syriska, iranska och afghanska medborgare. När det gäller Polen har under samma period 1 493 tredjelandsmedborgare passerat gränsen till Belarus. Det är 23 gånger fler än under 2020.

⁵ Rådets förordning (EU) 2021/907 av den 4 juni 2021 om ändring av förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland och rådets beslut (Gusp) 2021/908 av den 4 juni 2021 om ändring av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Vitryssland (EUT L 197 I).

⁶ Rådets förordning (EU) 2021/996 av den 21 juni 2021 om ändring av förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland; rådets genomförandeförordning (EU) 2021/997 av den 21 juni 2021 om genomförande av artikel 8a.1 i förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland; rådets genomförandeförordning (EU) 2021/999 av den 21 juni 2021 om genomförande av artikel 8a.1 i förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland; rådets beslut (Gusp) 2021/1001 av den 21 juni 2021 om ändring av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Vitryssland; rådets genomförandebeslut (Gusp) 2021/1002 av den 21 juni 2021 om genomförande av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Vitryssland (EUT L 219 I). De personer och enheter som förtecknas i de ovannämnda rättsakterna är föremål för frysning av tillgångar, och det är förbjudet för EU-medborgare och EU-företag att göra medel tillgängliga för dem som är uppförda på förteckningen. De restriktiva åtgärderna omfattar även reseförbud för personer som är uppförda på förteckningen.

⁷ Rådets förordning (EU) 2021/1030 av den 24 juni 2021 om ändring av förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland; rådets beslut (Gusp) 2021/1031 av den 24 juni 2021 om ändring av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Vitryssland (EUT L 224 I).

Även här är de flesta irakiska medborgare, men antalet afghanska medborgare är större. Relativt sett upplevde dock Lettland den största ökningen, från tre upptäckta irreguljära gränspassager under 2020 till 377 under 2021. Samma tendens gäller för asylansökningar. Jämfört med samma period förra året har Litauen hittills registrerat 14 gånger fler asylansökningar under 2021 (2 399), främst från irakiska medborgare (50 %). Polen har registrerat 131 % fler asylansökningar (4 109) och afghaner är de vanligaste sökandena (33 %), följt av belarusier (29 %) och ryssar (18 %). Lettland tog emot 465 asylansökningar, nästan sex gånger fler än 2020.

Denna plötsliga ökning tyder på att regimen uppmuntrar irreguljär migration av politiska skäl, särskilt som vedergällning mot Litauen, Polen och Lettland på grund av deras inställning till Belarus. Belarus åtgärder mot EU:s medlemsstater kräver ett enat svar.

2. FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER

Avtalet om förenklade viseringsförfaranden ingicks på premissen att respekten för mänskliga rättigheter och demokratiska principer är en av de grundläggande principer som styr samarbetet mellan unionen och Belarus samt deras skyldigheter och ansvar⁸. Såväl unionen som Belarus var medvetna om att avtalet om förenklade viseringsförfaranden inte bör leda till irreguljär migration och lade särskild vikt vid frågor om säkerhet och återtagande⁹.

Mot bakgrund av det som beskrivs ovan överträder Belarus dessa principer. Belarus äventyrar inte bara de ömsesidiga förbindelserna mellan unionen och dess medlemsstater, utan trappar också upp kränkningarna av de mänskliga rättigheterna, vilket strider mot landets internationella förpliktelser¹⁰.

En lämplig åtgärd är därför att tillfälligt upphäva tillämpningen av vissa artiklar i avtalet om förenklade viseringsförfaranden som föreskriver lätnader för vissa specifika kategorier av sökande, nämligen

- i) för medlemmar av officiella delegationer från Belarus, inbegripet fasta medlemmar av sådana delegationer som på officiell inbjudan till Belarus ska delta i officiella möten, samråd, förhandlingar eller utbytesprogram, samt i evenemang som mellanstatliga organisationer anordnar inom en av medlemsstaternas territorium, och
- ii) för medlemmar av Belarus nationella och regionala regeringar och parlament, Belarus författningsdomstol och Belarus högsta domstol för resor i tjänsten.

Tillämpningen av följande artiklar i avtalet om förenklade viseringsförfaranden bör därför tillfälligt upphävas: Artikel 4.1 a om ”handlingar som styrker syftet med resan”, artikel 5.1 a och b, artikel 5.2 a om ”utfärdande av viseringar för flera inresor” och artikel 6.3 a och b om ”avgifter för handläggning av viseringsansökningar”.

När rådets beslut träder i kraft kommer tillämpningen av de särskilda regler som föreskrivs i dessa bestämmelser tillfälligt att upphävas. Följaktligen kommer de allmänna bestämmelserna i viseringskodexen att tillämpas i stället¹¹.

⁸ Skäl 3 i ingressen till avtalet om förenklade viseringsförfaranden.

⁹ Skäl 2 i ingressen till avtalet om förenklade viseringsförfaranden.

¹⁰ Enligt rapporten från den särskilda rapportören om situationen för de mänskliga rättigheterna i Belarus, Anaïs Marin, A/HRC/47/49, 4 maj 2021.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), EUT L 243, 15.9.2009, s. 1.

Tillämpningen av andra bestämmelser i avtalet om förenklade viseringsförfaranden upphävs inte och de lättnader som föreskrivs för vanliga belarusiska medborgare kommer att fortsätta att gälla. Detta kommer att göra det möjligt att upprätthålla de mellanfolkliga kontakterna. De icke upphävda bestämmelserna i avtalet om förenklade viseringsförfaranden bör dock inte användas för att kringgå syftet med rådets beslut om partiellt tillfälligt upphävande av avtalet om förenklade viseringsförfaranden. Medlemsstaterna bör rapportera till kommissionen om försök att kringgå eller påstådda kringgåenden av det partiella tillfälliga upphävandet av avtalet om förenklade viseringsförfaranden.

3. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för detta förslag är artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*). Den materiella rättsliga grunden är artikel 77.2 a i EUF-fördraget.

I artikel 14.5 i avtalet om förenklade viseringsförfaranden föreskrivs dessutom följande: ”Vardera parten får tillfälligt upphäva hela eller delar av detta avtal. Den andra parten ska underrättas om ett beslut om tillfälligt upphävande senast 48 timmar innan det träder i kraft. Den part som tillfälligt upphäver tillämpningen av detta avtal ska så snart skälen för det tillfälliga upphävandet inte längre är tillämpliga omedelbart informera den andra parten om detta.”

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Ej tillämpligt.

- **Proportionalitetsprincipen**

Detta förslag går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet, nämligen att tillfälligt upphäva vissa befintliga lättnader för tjänstemän i Belarus samtidigt som man fortsätter att stödja Belarus vanliga medborgare genom förenklade viseringsförfaranden.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget medför inga ytterligare kostnader för EU:s budget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om partiellt tillfälligt upphävande av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om förenklat utfärdande av viseringar

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 77.2 a och 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om förenklat utfärdande av viseringar¹ (*avtalet*) trädde i kraft den 1 juli 2020, parallellt med avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om återtagande av personer utan uppehållstillstånd² (*återtagandearvtalet*).
- (2) Syftet med avtalet är att ömsesidigt förenkla utfärdandet av viseringar för planerade vistelser på högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod för unionsmedborgare och belarusiska medborgare. Avtalet bidrar till att stärka de mellanfolkliga kontakterna och främja gemensamma värderingar, inbegripet mänskliga rättigheter och demokratiska principer.
- (3) Enligt artikel 14.5 i avtalet får vardera parten tillfälligt upphäva hela eller delar av avtalet. Den andra parten bör underrättas om ett beslut om tillfälligt upphävande senast 48 timmar innan det träder i kraft. Den part som tillfälligt upphäver tillämpningen av avtalet bör så snart skälen för det tillfälliga upphävandet inte längre är tillämpliga omedelbart informera den andra parten om detta.
- (4) Som en reaktion på det fortsatta brutala förtrycket av alla delar av det belarusiska samhället, och särskilt på kapningen av ett passagerarflyg den 23 maj 2021, förbjöd EU belarusiska lufttrafikföretag att flyga över EU:s luftrum och få tillträde till EU:s flygplatser, antog ett fjärde paket med sanktioner med förteckningar över personer och enheter samt införde riktade ekonomiska sanktioner genom förordning (EG) nr 765/2006³ och beslut 2012/642/Gusp⁴.

¹ Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om förenklat utfärdande av viseringar (EUT L 180, 9.6.2020).

² Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Vitryssland om återtagande av personer som vistas olagligt inom territoriet (EUT L 181, 9.6.2020).

³ Rådets förordning (EG) nr 765/2006 av den 18 maj 2006 om restriktiva åtgärder mot president Lukasjenko och vissa tjänstemän i Vitryssland (EUT L 134, 20.5.2006, s. 1), ändrad genom rådets förordning (EU) 2021/907 (EUT L 197 I, 4.6.2021), rådets förordning (EU) 2021/996 (EUT L 219 I, 21.6.2021, s. 1), rådets genomförandeförordning (EU) 2021/997 (EUT L 219 I, 21.6.2021, s. 3), rådets genomförandeförordning (EU) 2021/999 (EUT L 219 I, 21.6.2021, s. 55) och rådets förordning (EU) 2021/1030 (EUT L 224 I, 24.6.2021, s. 1).

- (5) Belarus (tidigare Vitryssland) reagerade på dessa åtgärder genom att den 28 juni 2021 meddela att man skulle avbryta sitt deltagande i det östliga partnerskapet och att återtagandeavtalet skulle upphävas. Den 8 september 2021 överlämnades ett lagförslag om upphävande av återtagandeavtalet med Europeiska unionen till Belarus parlament.
- (6) Samtidigt har Litauen och på senare tid Polen och Lettland sett en ökning utan motstycke av de irreguljära migrationsströmmarna från Belarus. Denna plötsliga ökning tyder på att regimen uppmuntrar irreguljär migration av politiska skäl, särskilt som vedergällning mot Litauen, Polen och Lettland på grund av deras inställning till Belarus.
- (7) De ovannämnda åtgärderna från Belarus sida strider både mot de grundläggande principer som avtalet bygger på och mot unionens och dess medlemsstaters intressen. I synnerhet respekterar Belarus åtgärder inte de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna och leder till irreguljär migration från Belarus territorium till unionen.
- (8) Tillämpningen av vissa bestämmelser i avtalet om förenklade förfaranden för vissa kategorier av sökande av visering för kortare vistelse, nämligen medlemmar av officiella delegationer från Belarus, medlemmar av Belarus nationella och regionala regeringar och parlament samt medlemmar av Belarus författningsdomstol och högsta domstol, för resor i tjänsten, bör därför tillfälligt upphävas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Tillämpningen av följande artiklar i avtalet ska upphävas:

- (a) Artikel 4.1 a avseende alla viseringssökande som är medlemmar av officiella delegationer från Belarus, inbegripet fasta medlemmar av sådana delegationer som på officiell inbjudan till Belarus ska delta i officiella möten, samråd, förhandlingar eller utbytesprogram, samt i evenemang som mellanstatliga organisationer anordnar inom en av medlemsstaternas territorium.
- (b) Artikel 5.1 a och b avseende alla viseringssökande som är medlemmar av Belarus nationella eller regionala regeringar eller parlament eller Belarus författningsdomstol eller Belarus högsta domstol, samt alla viseringssökande som är fasta medlemmar av officiella delegationer från Belarus som på officiell inbjudan till Belarus ska delta i officiella möten, samråd, förhandlingar eller utbytesprogram, samt i evenemang som mellanstatliga organisationer anordnar inom en av medlemsstaternas territorium.
- (c) Artikel 5.2 a avseende alla viseringssökande som är medlemmar av officiella delegationer från Belarus och som på officiell inbjudan till Belarus ska delta i officiella möten, samråd, förhandlingar eller utbytesprogram, samt i evenemang som mellanstatliga organisationer anordnar inom en av medlemsstaternas territorium.
- (d) Artikel 6.3 a och b avseende alla viseringssökande som är medlemmar av Belarus nationella eller regionala regeringar eller parlament eller Belarus författningsdomstol

⁴ Rådets beslut 2021/642/Gusp av den 15 oktober 2012 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Vitryssland (EUT L 285, 17.10.2012, s. 1), ändrat genom rådets beslut (Gusp) 2021/908 (EUT L 197 I, 4.6.2021, s. 3), rådets beslut (Gusp) 2021/1001 (EUT L 219 I, 21.6.2021, s. 67), rådets genomförandebeslut (Gusp) 2021/1002 (EUT L 219 I, 21.6.2021, s. 70) och rådets beslut (Gusp) 2021/1031 (EUT L 224 I, 24.6.2021).

eller Belarus högsta domstol, samt alla viseringssökande som är fasta medlemmar av officiella delegationer från Belarus som på officiell inbjudan till Belarus ska delta i officiella möten, samråd, förhandlingar eller utbytesprogram, samt i evenemang som mellanstatliga organisationer anordnar inom en av medlemsstaternas territorium.

Artikel 2

Detta beslut träder i kraft den andra dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande