

Brusel 29. září 2021
(OR. en)

12357/21

Interinstitucionální spis:
2021/0311(NLE)

VISA 204
MIGR 210
COEST 225

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	29. září 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 612 final
Předmět:	Návrh ROZHODNUTÍ RADY o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o usnadnění udělování víz

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 612 final.

Příloha: COM(2021) 612 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.9.2021
COM(2021) 612 final

2021/0311 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o usnadnění udělování víz

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

Dohoda mezi EU a Běloruskou republikou o usnadnění udělování víz (dále jen „dohoda o zjednodušení vízového režimu“) vstoupila v platnost dne 1. července 2020¹ souběžně s dohodou o zpětném přebírání osob². Účelem dohody o zjednodušení vízového režimu je na základě reciprocity usnadnit udělování víz občanům Unie a Běloruska pro předpokládaný pobyt, jehož délka během jakéhokoli období 180 dnů nepřekročí 90 dnů.

Dohoda o zjednodušení vízového režimu přispívá k posilování mezilidských kontaktů a sdílení hodnot, včetně hodnot v oblasti lidských práv a demokratických hodnot EU. V preambuli dohody o zjednodušení vízového režimu je zdůrazněn význam základních zásad, jimiž se řídí spolupráce mezi EU a Běloruskem, a také povinnosti a oblasti odpovědnosti, včetně dodržování lidských práv a demokratických zásad, vyplývající z příslušných mezinárodních nástrojů, jimiž jsou vázány.

Dne 12. října 2020 přijala Rada závěry o reakci EU na vývoj v Bělorusku³. Rada ve svých závěrech zopakovala, že prezidentské volby, které proběhly dne 9. srpna 2020, nebyly ani svobodné ani spravedlivé a že běloruský režim postrádá demokratickou legitimitu. Rada znovu zopakovala, že plně podporuje svrchovanost a nezávislost Běloruska, a zdůraznila demokratické právo běloruského lidu zvolit si svého prezidenta ve svobodných a spravedlivých volbách bez vnějšího vměšování. Závěry dále připomněly omezující opatření spočívající v zákazu vstupu na území EU a zmrazení majetku uvalená na 40 osob odpovědných za zmanipulování prezidentských voleb a násilné zákroky proti pokojným protestům a uvedly, že EU je připravena přijmout další omezující opatření vůči subjektům a vysoce postaveným představitelům, včetně Aleksandra Lukašenka⁴.

EU omezila dvoustrannou spolupráci s běloruskými orgány na centrální úrovni, zvýšila podporu poskytovanou běloruskému lidu a občanské společnosti a odpovídajícím způsobem nově zaměřila svou dvoustrannou finanční pomoc. V souladu s těmito opatřeními EU okamžitě uvolnila dodatečné finanční prostředky pro oběti násilí, organizace občanské společnosti a nezávislé sdělovací prostředky.

Zákroky proti a opozičním aktivistům, organizacím občanské společnosti, obráncům lidských práv a nezávislým sdělovacím prostředkům pokračují. Počet politických vězňů před

¹ Dohoda mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o usnadnění udělování víz (Úř. věst. L 180, 9.6.2020, s. 1).

² Dohoda mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob (Úř. věst. L 181, 9.6.2020, s. 3).

³ Závěry Rady o Bělorusku, 12. října 2020, 11661/20.

⁴ Dne 6. listopadu 2020 byl přijat druhý balíček sankcí (prováděcí nařízení Rady (EU) 2020/1648 ze dne 6. listopadu 2020, kterým se provádí čl. 8a odst. 1 nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku; prováděcí rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/1650 ze dne 6. listopadu 2020, kterým se provádí rozhodnutí 2012/642/SZBP o omezujících opatřeních vůči Bělorusku (Úř. věst. L 370I)). Dne 17. prosince 2020 byl přijat třetí balíček sankcí (prováděcí nařízení Rady (EU) 2020/2129 ze dne 17. prosince 2020, kterým se provádí čl. 8a odst. 1 nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku; prováděcí rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/2130 ze dne 17. prosince 2020, kterým se provádí rozhodnutí 2012/642/SZBP o omezujících opatřeních vůči Bělorusku (Úř. věst. L 426I)). Omezující opatření v obou balíčcích zahrnují zákaz vstupu na území EU a zmrazení majetku, jež se týkají jednotlivců a subjektů vyjmenovaných ve výše uvedených aktech.

polovinou září 2021 přesáhl 670 a každý týden se zvětšuje. Jsou proti nim vedeny politicky motivované procesy, a to často za zavřenými dveřmi a ukvapeným způsobem, jež končí ostudnými rozsudky k mnohaletému odnětí svobody.

Uplatňování dohody o zjednodušení vízového režimu pokračuje, zatímco zřízení smíšeného výboru pro zjednodušení vízového režimu, jehož úkolem je sledovat provádění dohody, bylo odloženo.

V reakci na pokračující brutální represe proti všem segmentům běloruské společnosti, a zejména na odklonění letu přepravujícího cestující dne 23. května 2021, zakázala EU běloruským dopravcům přelety vzdušného prostoru EU a přístup na letiště EU⁵, přijala čtvrtý balíček sankcí uvádějící seznam jednotlivců a subjektů⁶ a cílené hospodářské sankce⁷.

V návaznosti na tato opatření běloruské orgány přijaly protiopatření tím, že oznámily pozastavení své účasti ve Východním partnerství a dne 28. června 2021 oznámily pozastavení dohody s EU o zpětném přebírání osob. Kromě toho Bělorusko odvolalo svého velvyslance při EU ke konzultacím, požádalo o odvolání velvyslance EU do Bruselu ke konzultacím a oznámilo, že zástupcům evropských orgánů a jednotlivcům z EU, kteří se podíleli na přípravě sankcí, bude odepřen vstup do Běloruska. Běloruské orgány požádaly o pozastavení činnosti kulturních institutů členských států. Bělorusko rovněž uvedlo, že zváží další možná protiopatření. Kromě toho dne 8. září 2021 byl běloruskému parlamentu předložen návrh zákona o pozastavení dohody s EU o zpětném přebírání osob.

Zatímco se situace na vnějších hranicích EU s Běloruskem stabilizovala, pokud jde o příjezdy, a to též z důvodu přerušení přímých letů z Bagdádu do Minsku, i nadále zůstává napjatá a migrační tlak přetrvává, neboť **počet znemožněných pokusů o nelegální překročení hranice je i nadále vysoký**. Ke dni 19. září 2021 překročilo litevsko-běloruskou hranici nelegálně 4 145 osob; tento počet je 56krát vyšší než v roce 2020. Více než polovina státních příslušníků třetích zemí, kteří překročili litevskou hranici s Běloruskem, pocházela z Iráku (2 805), po nichž následovali státní příslušníci Konga (Brazzaville), Kamerunu a malé procento státních příslušníků Sýrie, Íránu a Afghánistánu. Pokud jde o Polsko, v témže období překročilo hranici s Běloruskem 1 493 státních příslušníků třetích zemí. Tento počet je 23krát vyšší než v roce 2020. Obdobně jsou hlavními národnostmi Iráčané, avšak s vyšší přítomností afghánských státních příslušníků. V relativním vyjádření však nejvyšší nárůst zaznamenalo

⁵ Nařízení Rady (EU) 2021/907 ze dne 4. června 2021, kterým se mění nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku, a rozhodnutí Rady (SZBP) 2021/908 ze dne 4. června 2021, kterým se mění rozhodnutí 2012/642/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku (Úř. věst. L 197I).

⁶ Nařízení Rady (EU) 2021/996 ze dne 21. června 2021, kterým se mění nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku; prováděcí nařízení Rady (EU) 2021/997 ze dne 21. června 2021, kterým se provádí čl. 8a odst. 1 nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku; prováděcí nařízení Rady (EU) 2021/999 ze dne 21. června 2021, kterým se provádí čl. 8a odst. 1 nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku; rozhodnutí Rady (SZBP) 2021/1001 ze dne 21. června 2021, kterým se mění rozhodnutí 2012/642/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku; prováděcí rozhodnutí Rady (SZBP) 2021/1002 ze dne 21. června 2021, kterým se provádí rozhodnutí 2012/642/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku (Úř. věst. L 219I). Na jednotlivce a subjekty uvedené na seznamu ve výše zmíněných aktech se vztahuje zmrazení majetku a občané a společnosti z EU osobám a subjektům zařazeným na seznam nesmějí zpřístupňovat finanční prostředky. Omezující opatření rovněž zahrnují zákaz vstupu na území EU pro jednotlivce uvedené na seznamu.

⁷ Nařízení Rady (EU) 2021/1030 ze dne 24. června 2021, kterým se mění nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku; rozhodnutí Rady (SZBP) 2021/1031 ze dne 24. června 2021, kterým se mění rozhodnutí 2012/642/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku (Úř. věst. L 224I).

Lotyšsko, které v roce 2020 evidovalo 3 případy neoprávněného překročení hranic a v roce 2021 již 377. Stejný trend platí i pro žádosti o azyl. V porovnání se stejným obdobím loňského roku zaznamenala Litva dosud v roce 2021 14krát více žádostí o azyl (2 399), především od státních příslušníků Iráku (50 %). Polsko zaregistrovalo o 131 % více žádostí o azyl (4 109), přičemž nejčastějšími žadateli jsou Afghánci (33 %), následovaní Bělorusy (29 %) a Rusy (18 %). Podobně obdrželo Lotyšsko 465 žádostí o azyl, což je téměř šestkrát více než v roce 2020.

Z tohoto náhlého nárůstu vyplývá, že režim podporuje nelegální migraci k politickým účelům, a zejména jako odvetné opatření proti Litvě, Polsku a Lotyšsku za jejich postoj k Bělorusku. Běloruská opatření namířená proti členským státům EU vyžadují jednotnou reakci.

2. NAVRHOVANÁ OPATŘENÍ

Dohoda o zjednodušení vízového režimu byla uzavřena na základě předpokladu, že jednou ze základních zásad, jimiž se řídí spolupráce mezi Unií a Běloruskem, jakož i jejich povinností a odpovědností, je dodržování lidských práv a demokratických zásad⁸. Unie i Bělorusko uznaly, že dohoda o zjednodušení vízového režimu by neměla vést k nelegální migraci, přičemž zvláštní pozornost by měla být věnována bezpečnosti a zpětnému přebírání osob⁹.

S ohledem na výše uvedené souvislosti Bělorusko tyto zásady porušuje. Bělorusko nejen ohrožuje vzájemné vztahy mezi Unií a jejími členskými státy, ale také vystupňovalo porušování lidských práv, jež je v rozporu s jeho mezinárodními závazky¹⁰.

Vhodným opatřením je tudíž pozastavit uplatňování určitých článků dohody o zjednodušení vízového režimu, jež stanoví zjednodušení pro určité kategorie žadatelů, konkrétně:

- i) členy běloruských oficiálních delegací, včetně stálých členů těchto delegací, kteří se na oficiální pozvání adresované Bělorusku mají zúčastnit oficiálních setkání, konzultací, jednání či výměnných programů, jakož i akcí pořádaných mezivládními organizacemi na území některého členského státu;
- ii) členů běloruské národní vlády a regionálních vlád a parlamentů, běloruského ústavního soudu a běloruského nejvyššího soudu při výkonu jejich povinností.

Proto by mělo být pozastaveno uplatňování těchto článků dohody o zjednodušení vízového režimu: čl. 4 odst. 1 písm. a) („Doklady potvrzující účel cesty“), čl. 5 odst. 1 písm. a) a b), čl. 5 odst. 2 písm. a) („Udělování víz pro více vstupů“) a čl. 6 odst. 3 písm. a) a b) („Poplatky za vyřízení žádosti o vízum“).

Jakmile rozhodnutí Rady vstoupí v platnost, uplatňování zvláštních pravidel stanovených těmito ustanoveními bude pozastaveno. V důsledku toho se namísto nich použijí obecná pravidla vízového kodexu¹¹.

Uplatňování jiných ustanovení dohody o zjednodušení vízového režimu není pozastaveno a nadále se budou uplatňovat zjednodušení, jež jsou stanovena s ohledem na běžné občany Běloruska. To umožní udržovat „mezilidské kontakty“. Ustanovení dohody o zjednodušení

⁸ Třetí bod odůvodnění preambule dohody o zjednodušení vízového režimu.

⁹ Druhý bod odůvodnění preambule dohody o zjednodušení vízového režimu.

¹⁰ Jak je uvedeno ve zprávě zvláštního zpravodaje OSN o situaci v oblasti lidských práv v Bělorusku, Anaïs Marin, A/HRC/47/49, 4. května 2021.

¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1).

vízového režimu, jež nebyla pozastavena, by však neměla být využívána k obcházení předmětu rozhodnutí Rady o částečném pozastavení dohody o zjednodušení vízového režimu. Členské státy by měly Komisi podávat zprávy o pokusech o obcházení nebo o údajném obcházení částečného pozastavení dohody o zjednodušení vízového režimu.

3. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Procesněprávním základem návrhu je čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Hmotněprávním základem je čl. 77 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Kromě toho čl. 14 odst. 5 dohody o zjednodušení vízového režimu stanoví, že „*každá smluvní strana může uplatňování této dohody zcela nebo zčásti pozastavit. Rozhodnutí o pozastavení musí být druhé smluvní straně oznámeno nejpozději 48 hodin před svým vstupem v platnost. Smluvní strana, která pozastavila uplatňování této dohody, bezodkladně informuje druhou smluvní stranu, jakmile důvody pozastavení pominou.*“

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Proporcionalita**

Tento návrh nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, tj. pozastavení určitých stávajících zjednodušení pro některé představitele Běloruska, a to při současném pokračování v podpoře běžných občanů Běloruska usnadňováním postupů udělování víz.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Tento návrh neobnáší dodatečné náklady pro rozpočet EU.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o usnadnění udělování víz

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 77 odst. 2 písm. a) a čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dohoda mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o usnadnění udělování víz¹ (dále jen „dohoda“) vstoupila v platnost dne 1. července 2020 souběžně s Dohodou mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob² (dále jen „dohoda o zpětném přebírání osob“).
- (2) Účelem této dohody je na základě reciprocity usnadnit udělování víz občanům Unie a Běloruska pro předpokládaný pobyt, jehož délka během jakéhokoli období 180 dnů nepřekročí 90 dnů. Dohoda přispívá k posilování mezilidských kontaktů a sdílení hodnot, včetně lidských práv a demokratických zásad.
- (3) Podle čl. 14 odst. 5 dohody může každá smluvní strana uplatňování dohody zcela nebo zčásti pozastavit. Rozhodnutí o pozastavení musí být druhé smluvní straně oznámeno nejpozději 48 hodin před svým vstupem v platnost. Smluvní strana, která pozastavila uplatňování dohody, bezodkladně informuje druhou smluvní stranu, jakmile důvody pozastavení pominou.
- (4) V reakci na pokračující brutální represe proti všem segmentům běloruské společnosti, a zejména na odklonění letu přepravujícího cestující dne 23. května 2021, zakázala Unie běloruským dopravcům přelety nad územím Unie a přístup na letiště Unie a nařízením (ES) č. 765/2006³ a rozhodnutím 2012/642/SZBP⁴ zavedla čtvrtý balíček sankcí uvádějící seznam jednotlivců a subjektů a cílené hospodářské sankce.

¹ Dohoda mezi Evropskou unií a Běloruskou Republikou o usnadnění udělování víz (Úř. věst. L 180, 9.6.2020, s. 1).

² Dohoda mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob (Úř. věst. L 181, 9.6.2020, s. 3).

³ Nařízení Rady (ES) č. 765/2006 ze dne 18. května 2006 o omezujících opatřeních vůči prezidentu Lukašenkovi a některým představitelům Běloruska (Úř. věst. L 134, 20.5.2006, s. 1) ve znění nařízení Rady (EU) 2021/907 (Úř. věst. L 197I, 4.6.2021, s. 1), nařízení Rady (EU) 2021/996 (Úř. věst. L 219I, 21.6.2021, s. 1), prováděcího nařízení Rady (EU) 2021/997 (Úř. věst. L 219I, 21.6.2021, s. 3), prováděcího nařízení Rady (EU) 2021/999 (Úř. věst. L 219I, 21.6.2021, s. 55) a nařízení Rady (EU) 2021/1030 (Úř. věst. L 224I, 24.6.2021, s. 1).

⁴ Rozhodnutí Rady 2012/642/SZBP ze dne 15. října 2012 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku (Úř. věst. L 285, 17.10.2012, s. 1) ve znění rozhodnutí Rady (SZBP) 2021/908 (Úř. věst. L 197I, 4.6.2021, s. 3), rozhodnutí Rady (SZBP) 2021/1001 (Úř. věst. L 219I, 21.6.2021, s. 67), prováděcího rozhodnutí

- (5) V návaznosti na tato opatření Bělorusko přijalo protiopatření tím, že dne 28. června 2021 oznámilo pozastavení své účasti ve Východním partnerství a oznámilo pozastavení dohody o zpětném přebírání osob. Dne 8. září 2021 byl běloruskému parlamentu předložen návrh zákona o pozastavení dohody s Evropskou unií o zpětném přebírání osob.
- (6) Ve stejném období zaznamenala Litva a v poslední době i Polsko a Lotyšsko nebývalý nárůst toku nelegální migrace z Běloruska. Z tohoto náhlého nárůstu vyplývá, že režim podporuje nelegální migraci k politickým účelům, a zejména jako odvetné opatření proti Litvě, Polsku a Lotyšsku za jejich postoj k Bělorusku.
- (7) Výše uvedená opatření ze strany Běloruska porušují základní zásady, z nichž uzavřená dohoda vychází, a jsou v rozporu se zájmy Unie a jejích členských států. Opatření přijatá Běloruskem zejména porušují lidská práva a zásady demokracie a rovněž vyvolávají nelegální migraci z území Běloruska do Unie.
- (8) Proto by mělo být pozastaveno uplatňování určitých ustanovení dohody, jež stanoví zjednodušení pro určité kategorie žadatelů o krátkodobá víza, konkrétně členů běloruských oficiálních delegací, členů běloruské národní vlády a regionálních vlád a parlamentů, členů běloruského ústavního soudu a běloruského nejvyššího soudu při výkonu jejich povinností,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Pozastavuje se uplatňování těchto ustanovení dohody:

- (a) čl. 4 odst. 1 písm. a) s ohledem na veškeré žadatele o vízum, kteří jsou členy běloruských oficiálních delegací, včetně stálých členů těchto delegací, kteří se na oficiální pozvání adresované Bělorusku mají zúčastnit oficiálních setkání, konzultací, jednání či výměnných programů, jakož i akcí pořádaných mezivládními organizacemi na území některého členského státu;
- (b) čl. 5 odst. 1 písm. a) a b) s ohledem na veškeré žadatele o vízum, kteří jsou členy běloruské národní vlády nebo regionálních vlád či parlamentů, členy běloruského ústavního soudu nebo běloruského nejvyššího soudu, při výkonu jejich povinností a na veškeré žadatele o vízum, kteří jsou stálými členy běloruských oficiálních delegací, kteří se na oficiální pozvání adresované Bělorusku mají pravidelně účastnit setkání, konzultací, jednání či výměnných programů, jakož i akcí pořádaných mezivládními organizacemi na území některého z členských států;
- (c) čl. 5 odst. 2 písm. a) s ohledem na veškeré žadatele o vízum, kteří jsou členy běloruských oficiálních delegací, kteří se na oficiální pozvání adresované Bělorusku mají pravidelně účastnit setkání, konzultací, jednání či výměnných programů, jakož i akcí pořádaných mezivládními organizacemi na území některého z členských států;
- (d) čl. 6 odst. 3 písm. a) a b) s ohledem na veškeré žadatele o vízum, kteří jsou členy běloruské národní vlády nebo regionálních vlád či parlamentů, běloruského ústavního soudu nebo běloruského nejvyššího soudu, a na veškeré žadatele o vízum, kteří jsou členy běloruských oficiálních delegací, kteří se na oficiální pozvání

Rady (SZBP) 2021/1002 (Úř. věst. L 219I, 21.6.2021, s. 70) a rozhodnutí Rady (SZBP) 2021/1031 (Úř. věst. L 224I, 24.6.2021, s. 15).

adresované Bělorusku mají zúčastnit setkání, konzultací, jednání či výměnných programů, jakož i akcí pořádaných mezivládními organizacemi na území některého z členských států.

Článek 2

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost druhým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*