



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.9.2021
COM(2021) 612 final

2021/0311 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra l'Unione europea e la
Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti**

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

L'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti (di seguito "accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti") è entrato in vigore il 1° luglio 2020¹, parallelamente all'accordo di riammissione². Scopo dell'accordo è agevolare, su una base di reciprocità, il rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione e della Bielorussia per soggiorni previsti di massimo 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

L'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti contribuisce a promuovere i contatti diretti tra le persone e la condivisione di valori, compresi i diritti umani e i valori democratici dell'UE. Nel preambolo dell'accordo viene ribadita l'importanza dei principi fondamentali che disciplinano la cooperazione tra l'UE e la Bielorussia, nonché gli obblighi e le responsabilità, compreso il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, derivanti dai pertinenti strumenti internazionali a cui l'UE e la Bielorussia sono vincolate.

Il 12 ottobre 2020 il Consiglio ha adottato conclusioni sulla risposta dell'UE agli sviluppi in Bielorussia³, nelle quali ha riaffermato che le elezioni presidenziali del 9 agosto 2020 non sono state né libere né regolari e che il regime bielorusso è privo di legittimità democratica. Il Consiglio ha ribadito il suo pieno sostegno alla sovranità e all'indipendenza della Bielorussia e ha sottolineato il diritto democratico del popolo bielorusso di eleggere il proprio presidente attraverso elezioni libere e regolari, senza interferenze esterne. Ha inoltre ricordato le misure restrittive, consistenti nel divieto di viaggio e nel congelamento dei beni, imposte nei confronti di 40 persone responsabili dell'irregolarità delle elezioni presidenziali e della violenta repressione delle proteste pacifiche, e ha dichiarato che l'UE è pronta ad adottare ulteriori misure restrittive nei confronti di entità e alti funzionari, compreso Aleksandr Lukashenko⁴.

L'UE ha ridotto la cooperazione bilaterale con le autorità bielorusse a livello centrale, ha aumentato il sostegno al popolo e alla società civile del paese e ha ricalibrato di conseguenza la sua assistenza finanziaria bilaterale. In linea con tali misure, l'UE ha immediatamente messo a disposizione ulteriori risorse finanziarie per le vittime di violenza, le organizzazioni della società civile e i media indipendenti.

¹ Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti (GU L 180 del 9.6.2020).

² Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla riammissione delle persone in soggiorno irregolare (GU L 181 del 9.6.2020).

³ Conclusioni del Consiglio sulla Bielorussia, 12 ottobre 2020, 11661/20.

⁴ Un secondo pacchetto di sanzioni è stato adottato il 6.11.2020 (regolamento di esecuzione (UE) 2020/1648 del Consiglio, del 6 novembre 2020, che attua l'articolo 8 bis, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 765/2006 relativo a misure restrittive nei confronti della Bielorussia; decisione di esecuzione (PESC) 2020/1650 del Consiglio, del 6 novembre 2020, che attua la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia, GU L 370I). Un terzo pacchetto di sanzioni è stato adottato il 17.12.2020 (regolamento di esecuzione (UE) 2020/2129 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che attua l'articolo 8 bis, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 765/2006 relativo a misure restrittive nei confronti della Bielorussia; decisione di esecuzione (PESC) 2020/2130 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che attua la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia, GU L 426I). Le misure restrittive contenute in entrambi i pacchetti comprendono un divieto di viaggio e un congelamento dei beni nei confronti delle persone e delle entità elencate nei suddetti atti.

La repressione nei confronti degli attivisti dell'opposizione, delle organizzazioni della società civile, dei difensori dei diritti umani e dei media indipendenti prosegue. A metà settembre 2021 vi erano più di 670 prigionieri politici e il loro numero aumenta ogni settimana. Nei loro confronti sono in corso processi di matrice politica, che spesso vengono celebrati a porte chiuse in modo affrettato e terminano con vergognose sentenze di condanna a molti anni di reclusione.

L'applicazione dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti è proseguita mentre l'istituzione del comitato misto di facilitazione del rilascio dei visti, destinato a controllare l'attuazione dell'accordo, è stata rinviata.

In risposta alla continua e brutale repressione di tutti i settori della società bielorusse, e in particolare al dirottamento di un volo passeggeri il 23 maggio 2021, l'UE ha vietato ai vettori bielorusse di sorvolare il suo spazio aereo e di accedere ai suoi aeroporti⁵, ha adottato un quarto pacchetto di sanzioni nei confronti delle persone ed entità elencate⁶ e sanzioni economiche mirate⁷.

Le autorità bielorusse hanno reagito a tali misure annunciando la sospensione della loro partecipazione al partenariato orientale e annunciando la sospensione dell'accordo di riammissione con l'UE il 28 giugno 2021. Inoltre la Bielorussia ha richiamato per consultazioni il suo ambasciatore presso l'UE, ha chiesto che l'ambasciatore dell'UE fosse richiamato a Bruxelles per consultazioni e ha annunciato che sarebbe stato negato l'ingresso in Bielorussia ai rappresentanti delle istituzioni europee e ai cittadini dell'UE che hanno contribuito alla preparazione delle sanzioni. Le autorità bielorusse hanno chiesto la sospensione delle attività degli istituti culturali degli Stati membri e hanno dichiarato che avrebbero preso in considerazione ulteriori contromisure. L'8 settembre 2021 è stato inoltre presentato al parlamento bielorusso un progetto di legge sulla sospensione dell'accordo di riammissione con l'UE.

Sebbene la situazione alle frontiere esterne dell'UE con la Bielorussia si sia stabilizzata in termini di arrivi, anche a causa della sospensione dei voli diretti da Baghdad a Minsk, essa rimane tesa e la pressione migratoria persiste poiché rimane alto il numero di tentativi sventati di attraversare irregolarmente la frontiera. Al 19 settembre 2021, la frontiera tra

⁵ Regolamento (UE) 2021/907 del Consiglio, del 4 giugno 2021, che modifica il regolamento (CE) n. 765/2006, concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia, e decisione (PESC) 2021/908 del Consiglio, del 4 giugno 2021, che modifica la decisione 2012/642/PESC, relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia (GU L 197I).

⁶ Regolamento (UE) 2021/996 del Consiglio, del 21 giugno 2021, che modifica il regolamento (CE) n. 765/2006, concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia; regolamento di esecuzione (UE) 2021/997 del Consiglio, del 21 giugno 2021, che attua l'articolo 8 bis, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia; regolamento di esecuzione (UE) 2021/999 del Consiglio, del 21 giugno 2021, che attua l'articolo 8 bis, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia; decisione (PESC) 2021/1001 del Consiglio, del 21 giugno 2021, che modifica la decisione 2012/642/PESC, relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia; decisione di esecuzione (PESC) 2021/1002 del Consiglio, del 21 giugno 2021, che attua la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia (GU L 219I). Le persone e le entità elencate negli atti sopra citati sono soggette al congelamento dei beni ed è fatto divieto ai cittadini e alle imprese dell'UE di mettere fondi a loro disposizione. Inoltre, le persone inserite negli elenchi sono soggette a un divieto di viaggio.

⁷ Regolamento (UE) 2021/1030 del Consiglio del 24 giugno 2021 che modifica il regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia; decisione (PESC) 2021/1031 del Consiglio del 24 giugno 2021 che modifica la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia (GU L 224I).

Lituania e Bielorussia era stata attraversata irregolarmente da 4 145 persone, un numero 56 volte superiore a quello registrato nel 2020. I cittadini di paesi terzi che hanno attraversato la frontiera tra Lituania e Bielorussia provenivano per più della metà dall'Iraq (2 805); seguivano, per numero, i cittadini provenienti dal Congo Brazzaville e dal Camerun e una piccola percentuale di cittadini siriani, iraniani e afgani. Nello stesso periodo la frontiera tra Polonia e Bielorussia è stata attraversata da 1 493 cittadini di paesi terzi, un numero 23 volte superiore a quello registrato nel 2020. Anche in questo caso la cittadinanza principale è stata quella irachena, ma con una presenza più forte di cittadini afgani. In termini relativi, però, è stata la Lettonia a registrare il maggiore aumento degli attraversamenti irregolari delle frontiere, passando da 3 casi nel 2020 a 377 nel 2021. La stessa tendenza si verifica per le domande di asilo. Rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso, nel 2021 la Lituania ha registrato finora un numero di domande di asilo 14 volte superiore (2 399), principalmente presentate da cittadini iracheni (50 %). La Polonia ha registrato il 131 % in più di domande di asilo (4 109) e i richiedenti più frequenti sono stati gli afgani (33 %), seguiti dai bielorussi (29 %) e dai russi (18 %). Analogamente, la Lettonia ha ricevuto 465 domande di asilo, un numero quasi sei volte superiore a quello del 2020.

Questo improvviso aumento suggerisce che il regime stia incoraggiando la migrazione irregolare a fini politici, specialmente a scopo di ritorsione nei confronti di Lituania, Polonia e Lettonia per la posizione che hanno assunto nei confronti della Bielorussia. Le iniziative della Bielorussia contro gli Stati membri dell'UE richiedono una risposta unitaria.

2. MISURE PROPOSTE

L'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti è stato concluso partendo dal presupposto che il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici è uno dei principi fondamentali che disciplinano la cooperazione tra l'Unione e la Bielorussia, nonché i loro obblighi e le loro responsabilità⁸. Sia l'Unione che la Bielorussia hanno riconosciuto che l'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti non deve agevolare l'immigrazione irregolare, prestando nel contempo particolare attenzione alla sicurezza e alla riammissione⁹.

Alla luce del contesto sopra descritto, tali principi sono stati violati dalla Bielorussia. La Bielorussia non solo mette a repentaglio le relazioni reciproche tra l'Unione e i suoi Stati membri, ma ha anche aggravato le violazioni dei diritti umani che sono contrarie ai suoi obblighi internazionali¹⁰.

È pertanto appropriato sospendere l'applicazione di taluni articoli dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti, che prevedono agevolazioni per determinate categorie specifiche di richiedenti, vale a dire:

- (i) i membri di delegazioni ufficiali della Bielorussia compresi i relativi membri permanenti che, su un invito ufficiale rivolto alla Bielorussia, dovrebbero partecipare a riunioni, consultazioni, negoziati o programmi di scambio ufficiali o a eventi organizzati da organizzazioni intergovernative nel territorio di uno Stato membro;
- (ii) i membri di governi e parlamenti nazionali e regionali della Bielorussia, della Corte costituzionale bielorussa e della Corte suprema della Bielorussia, nell'esercizio delle loro funzioni.

⁸ Considerando 3 del preambolo dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti.

⁹ Considerando 2 del preambolo dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti.

¹⁰ Come illustrato nella relazione del relatore speciale sulla situazione dei diritti umani in Bielorussia, Anaïs Marin, A/HRC/47/49, 4 maggio 2021.

Dovrebbe pertanto essere sospesa l'applicazione dei seguenti articoli dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti: articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sui "Documenti giustificativi della finalità del viaggio", articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e b), e articolo 5, paragrafo 2, lettera a), sul "Rilascio di visti per ingressi multipli", e articolo 6, paragrafo 3, lettere a) e b), sui "Diritti per il trattamento delle domande di visto".

Una volta entrata in vigore la decisione del Consiglio, l'applicazione delle norme specifiche previste da tali disposizioni sarà sospesa. Di conseguenza, si applicheranno invece le norme generali del codice dei visti¹¹.

Non è sospesa l'applicazione di altre disposizioni dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti e le agevolazioni da esse previste continueranno ad applicarsi nei confronti dei comuni cittadini della Bielorussia, permettendo di mantenere i "contatti diretti tra le persone". Le disposizioni non sospese dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti non dovrebbero tuttavia essere utilizzate per eludere l'oggetto della decisione del Consiglio relativa alla sospensione parziale dell'accordo stesso. Gli Stati membri dovrebbero riferire alla Commissione i tentativi di eludere la sospensione parziale dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti o le presunte elusioni della stessa.

3. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La base giuridica procedurale della presente proposta è l'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La base giuridica sostanziale è l'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), TFUE.

Inoltre, l'articolo 14, paragrafo 5, dell'accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti recita: "*Ciascuna parte può sospendere in tutto o in parte il presente accordo. La decisione di sospensione è notificata all'altra parte al più tardi 48 ore prima della sua entrata in vigore. Una volta cessati i motivi della sospensione, la parte che ha sospeso l'accordo ne informa immediatamente l'altra parte*".

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

n.a.

• Proporzionalità

La presente proposta si limita a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo perseguito, ossia sospendere alcune agevolazioni esistenti per i funzionari bielorussi continuando nel contempo a favorire i comuni cittadini della Bielorussia mediante la facilitazione delle procedure di rilascio dei visti.

¹¹ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta non comporta costi supplementari per il bilancio dell'Unione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti¹ ("l'accordo") è entrato in vigore il 1° luglio 2020, parallelamente all'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla riammissione delle persone in soggiorno irregolare² ("l'accordo di riammissione").
- (2) Scopo dell'accordo è agevolare, su una base di reciprocità, il rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione e della Bielorussia per soggiorni previsti di massimo 90 giorni su un periodo di 180 giorni. L'accordo contribuisce a promuovere i contatti diretti tra le persone e la condivisione di valori, compresi i diritti umani e i valori democratici.
- (3) A norma dell'articolo 14, paragrafo 5, dell'accordo ciascuna parte può sospenderlo in tutto o in parte. La decisione di sospensione è notificata all'altra parte al più tardi 48 ore prima della sua entrata in vigore. Una volta cessati i motivi della sospensione, la parte che ha sospeso l'accordo ne informa immediatamente l'altra parte.
- (4) In risposta alla continua e brutale repressione di tutti i settori della società in Bielorussia e in particolare al dirottamento di un volo passeggeri il 23 maggio 2021, l'Unione ha vietato ai vettori bielorussi di sorvolare il suo spazio aereo e di accedere ai suoi aeroporti, ha adottato un quarto pacchetto di sanzioni nei confronti di persone ed entità elencate e sanzioni economiche mirate, mediante il regolamento (CE) n. 765/2006³ e la decisione 2012/642/PESC⁴.

¹ Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla facilitazione del rilascio dei visti (GU L 180 del 9.6.2020).

² Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bielorussia relativo alla riammissione delle persone in soggiorno irregolare (GU L 181 del 9.6.2020).

³ Regolamento (CE) n. 765/2006 del Consiglio, del 18 maggio 2006, relativo a misure restrittive nei confronti del presidente Lukashenko e di determinati funzionari della Bielorussia (GU L 134 del 20.5.2006, pag. 1), modificato dal regolamento (UE) 2021/907 del Consiglio (GU L 197I del 4.6.2021), dal regolamento (UE) 2021/996 del Consiglio (GU L 219I del 21.6.2021, pag. 1), dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/997 del Consiglio (GU L 219I del 21.6.2021, pag. 3), dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/999 del Consiglio (GU L 219I del 21.6.2021, pag. 55) e dal regolamento (UE) 2021/1030 del Consiglio (GU L 224I del 24.6.2021, pag. 1).

⁴ Decisione 2012/642/PESC del Consiglio, del 15 ottobre 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia (GU L 285 del 17.10.2012, pag. 1), modificata dalla decisione (PESC) 2021/908 del

- (5) A seguito di tali misure, la Bielorussia ha reagito annunciando la sospensione della sua partecipazione al partenariato orientale e annunciando la sospensione dell'accordo di riammissione il 28 giugno 2021. L'8 settembre 2021 è stato inoltre presentato al parlamento bielorusso un progetto di legge sulla sospensione dell'accordo di riammissione con l'Unione europea.
- (6) Al contempo la Lituania e, più di recente, la Polonia e la Lettonia hanno registrato un aumento senza precedenti dei flussi migratori irregolari dalla Bielorussia. Questo improvviso aumento suggerisce che il regime stia incoraggiando la migrazione irregolare a fini politici, specialmente a scopo di ritorsione nei confronti di Lituania, Polonia e Lettonia per la posizione che hanno assunto nei confronti della Bielorussia.
- (7) Tali azioni della Bielorussia violano i principi fondamentali in base ai quali è stato concluso l'accordo e sono contrarie agli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri. In particolare, le azioni della Bielorussia non rispettano i diritti umani e i principi democratici e provocano la migrazione irregolare dal territorio bielorusso verso l'Unione.
- (8) È pertanto opportuno sospendere l'applicazione di talune disposizioni dell'accordo che prevedono agevolazioni per alcune categorie di richiedenti il visto per soggiorni di breve durata, vale a dire i membri di delegazioni ufficiali della Bielorussia, i membri di governi e parlamenti nazionali e regionali bielorusi, i membri della Corte costituzionale bielorusa e della Corte suprema bielorusa nell'esercizio delle loro funzioni,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È sospesa l'applicazione delle seguenti disposizioni dell'accordo:

- (a) l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), riguardo ai richiedenti il visto che sono membri di delegazioni ufficiali della Bielorussia, compresi i relativi membri permanenti, i quali, su un invito ufficiale rivolto alla Bielorussia, sono chiamati a partecipare a riunioni, consultazioni, negoziati o programmi di scambio ufficiali o a eventi organizzati da organizzazioni intergovernative nel territorio di uno Stato membro;
- (b) l'articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e b), riguardo ai richiedenti il visto che sono membri di governi o parlamenti nazionali o regionali della Bielorussia, della Corte costituzionale bielorusa o della Corte suprema bielorusa nell'esercizio delle loro funzioni e ai richiedenti il visto che sono membri permanenti di una delegazione ufficiale bielorusa i quali, su invito ufficiale rivolto alla Bielorussia, sono chiamati a partecipare periodicamente a riunioni, consultazioni, negoziati o programmi di scambio e ad eventi organizzati da organizzazioni intergovernative nel territorio di uno Stato membro;
- (c) l'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), riguardo ai richiedenti il visto che sono membri di delegazioni ufficiali della Bielorussia i quali, su un invito ufficiale rivolto alla Bielorussia, sono chiamati a partecipare periodicamente a riunioni, consultazioni,

Consiglio (GU L 197I del 4.6.2021, pag. 3), dalla decisione (PESC) 2021/1001 del Consiglio (GU L 219I del 21.6.2021, pag. 67), dalla decisione di esecuzione (PESC) 2021/1002 del Consiglio (GU L 219I del 21.6.2021, pag. 70) e dalla decisione (PESC) 2021/1031 del Consiglio (GU L 224I del 24.6.2021).

negoziati o programmi di scambio ufficiali o a eventi organizzati da organizzazioni intergovernative nel territorio di uno Stato membro;

- (d) l'articolo 6, paragrafo 3, lettere a) e b), riguardo ai richiedenti il visto che sono membri di governi o parlamenti nazionali o regionali della Bielorussia, della Corte costituzionale bielorussa o della Corte suprema bielorussa e ai richiedenti il visto che sono membri di una delegazione ufficiale bielorussa i quali, su invito ufficiale rivolto alla Bielorussia, sono chiamati a partecipare a riunioni, consultazioni, negoziati o programmi di scambio e ad eventi organizzati da organizzazioni intergovernative nel territorio di uno Stato membro.

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il secondo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*