ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.7.2021 г.
COM(2021) 414 final

2021/0234 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за спиране на прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕО) 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на Ирак

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Съгласно член 25а, параграф 2 от Визовия кодекс[1] Комисията редовно извършва оценка на сътрудничеството с трети държави във връзка с обратното приемане и докладва на Съвета най-малко веднъж годишно.

На 10 февруари 2021 г. Комисията прие своята оценка въз основа на данните и информацията от 2019 г., предоставени от държавите — членки на ЕС, и асоциираните към Шенген държави, и представи доклада[2] на Съвета.

Въз основа на посочения по-горе анализ и като се вземат предвид цялостните отношения на Съюза със съответната трета държава, Комисията може да заключи, че тази трета държава не сътрудничи в достатъчна степен и че поради това е необходимо да се предприемат действия. В този контекст следва да се отбележи, че обратното приемане на собствени граждани е задължение съгласно международното право.

В случай на недостатъчно сътрудничество, Комисията, в съответствие с член 25а, параграф 5, буква а) от Визовия кодекс, представя предложение за решение за изпълнение на Съвета за спиране на прилагането на някои разпоредби на Визовия кодекс по отношение на гражданите на тази трета държава. През цялото време Комисията продължава да полага усилия за подобряване на сътрудничеството със съответната трета държава.

• Случаят с Ирак

В горепосочения доклад Комисията отбеляза, че процесите за установяване на самоличността водят до незадоволителни резултати или не водят до резултати за държавите членки, в които се издават над две трети от решенията за връщане на ирански граждани, и рядко водят до издаване на документи за пътуване. Иракските власти сътрудничат само по отношение на доброволното връщане и в много изключителни случаи (граждани на Ирак, осъдени за престъпление) при принудително връщане. Освен това, независимо от сключването на Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Ирак през август 2018 г., задължението съгласно това споразумение за обратно приемане на собствените граждани, които пребивават незаконно на територията на другата страна, не се спазва. Четири държави членки имат двустранни споразумения, които също се спазват рядко или се изпълняват само във връзка с доброволното връщане или връщането на ирански граждани, осъдени за престъпление.

От създаването през 2017 г. на неформалния диалог между ЕС и Ирак в областта на миграцията ЕС и държавите членки работят с Ирак по въпросите на миграцията. По време на четирите срещи, проведени досега в рамките на този диалог, връщането и обратното приемане винаги са заемали водещо място в дневния ред и ЕС последователно е изразявал загриженост относно незадоволителното равнище на сътрудничество от страна на Ирак в областта на обратното приемане. На последната

[1] Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1).

[2] COM(2021) 55 final (EU Restricted).

среща в рамките на диалога в областта на миграцията (февруари 2021 г.) Ирак потвърди отново, че няма да сътрудничи в областта на недоброволното връщане.

В този контекст ЕС подчерта пред иракските власти нарастващото недоволство сред държавите членки и възможните последици, ако положението не бъде подобрено, включително на среща с посолството на Ирак в Брюксел (май 2021 г.) и чрез съвместно писмо на върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и комисаря по въпросите на миграцията, адресирано до министрите на Ирак на външните работи, вътрешните работи и миграцията и разселените лица (юни 2021 г.). Копие от писмото беше предадено на министър-председателя Кадими на 17 юни 2021 г.

Тези стъпки до момента не са довели до конкретни значителни резултати и трайно сътрудничество въз основа на показателите, определени в член 25а, параграф 2, в това число относно навременното установяване на самоличността на лицата, които пребивават незаконно на територията на държавите членки, издаването на документи за пътуване и организирането на операции по връщане. Въз основа на това, като се имат предвид предприетите от Комисията до момента стъпки за подобряване на равнището на сътрудничество и като се вземат предвид цялостните отношения на ЕС с Ирак, се счита, че сътрудничеството на Ирак с ЕС по въпросите на обратното приемане не е достатъчно и че са необходими действия.

- **Цялостни отношения на Съюза с Ирак**

Отношенията на Съюза с Ирак се ръководят от Споразумението за партньорство и сътрудничество, което влезе в сила през 2018 г. Стратегията на ЕС за Ирак (2018 г.) потвърждава ангажимента на ЕС да изгради силно партньорство между ЕС и Ирак и да подкрепя иракските власти на етапа на възстановяване и за справяне с основните политически, социални и икономически причини за нестабилността в страната. ЕС е важен партньор в областта на икономиката и сигурността за Ирак. Сътрудничеството в областта на миграцията е всеобхватно, като се съсредоточава по-специално върху управлението на миграцията, включително управлението на границите, миграцията и развитието, незаконната миграция и връщането. Тези въпроси се обсъждат в рамките на посочения по-горе неформален диалог в областта на миграцията, като последната среща на този диалог се проведе през февруари 2021 г.

По време на обсъжданията на високо равнище между ЕС и Ирак през юни 2021 г. иракската страна изрази готовност да работи със засегнатите държави членки по въпросите на връщането и обратното приемане, включително доброволните връщания. Комисията ще подкрепи тези усилия като първа стъпка.

- **Визови мерки**

Обхват на мерките

Решението за изпълнение на Съвета следва временно да спре прилагането на някои разпоредби на Визовия кодекс по отношение на гражданите на Ирак. Това спиране обаче не се прилага за членове на семействата на (мобилни) граждани на ЕС, обхванати от Директива 2004/38/ЕО[3], и на граждани на трети държави, които се ползват от право

[3] Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават

на свободно движение, което е равностойно на това на гражданите на Съюза по силата на споразумение между Съюза и неговите държави членки, от една страна, и съответните трети държави, от друга страна.

Съдържание на визовите мерки

Липсата на сътрудничество от страна на Ирак в областта на обратното приемане оправдава активирането на всички мерки, посочени в член 25а, параграф 5, буква а) от Визовия кодекс: спиране на прилагането на възможността за освобождаване от изискванията по отношение на документните доказателства, които трябва да бъдат представени от кандидатите за виза, посочени в член 14, параграф 6, спиране на общия 15-дневен срок за обработване, посочен в член 23, параграф 1 (като в резултат на това се изключва и прилагането на правилото за удължаване на този срок до максимум 45 дни в отделни случаи), спиране на издаването на многократни визи в съответствие с член 24, параграфи 2 и 2в и спиране на незадължителното освобождаване от визова такса за притежателите на дипломатически и служебни паспорти в съответствие с член 16, параграф 5, буква б).

Срок на прилагане на визовите мерки

Визовият кодекс предвижда, че визовите мерки се прилагат временно, но няма задължение в решението за изпълнение да се посочи конкретен период на прилагане на тези мерки. Съгласно член 25а, параграф 6 обаче Комисията постоянно оценява, въз основа на посочените в член 25а, параграф 2 показатели, постигнатия напредък в сътрудничеството във връзка с обратното приемане, в това число относно навременното установяване на самоличността на лицата, които пребивават незаконно на територията на държавите членки, издаването на документи за пътуване и организирането на операции по връщане. Комисията докладва дали може да бъде установено съществено и устойчиво подобрение в сътрудничеството със съответната трета държава във връзка с обратното приемане, и като отчита цялостните отношения на Съюза с тази трета държава, може да представи на Съвета предложение за отмяна или изменение на решението за изпълнение. Ако обаче визовите мерки в съответствие с решението за изпълнение са се оказали неефективни, следва да се счита, че това задейства втория етап на механизма (предвиден в член 25а, параграф 5, буква б).

Освен това, съгласно член 25а, параграф 7, най-късно шест месеца след влизането в сила на решението за изпълнение Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета за напредъка, постигнат в сътрудничеството на съответната трета държава във връзка с обратното приемане.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Предложеното решение е в съответствие с набора от хармонизирани правила на общата визова политика, уреждащи процедурите и условията за издаване на визи за планиран престой на територията на държавите членки, ненадвишаващ 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

ЕС поддържа всеобхватен подход към миграцията и принудителното разселване, основан на споделени ценности и отговорности. Новият пакт за миграцията и

свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

убежището предвижда разработването и задълбочаването на съобразени с конкретните нужди всеобхватни и балансирани партньорства за насърчаване на сътрудничеството по всички съответни аспекти:

– Предоставяне на закрила на тези, които се нуждаят от закрила, и подкрепа на приемащите държави и общности;

– Изграждане на икономически възможности и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване;

– Подкрепа за партньорите, за да укрепят ръководството и управлението на миграцията;

– Насърчаване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане;

– Разгръщане на законните пътища за миграция към Европа.

Сътрудничеството между държавите членки и трети държави в областта на обратното приемане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави е важен елемент от тази политика. За да се укрепят тези всеобхватни партньорства и да се гарантира пълно сътрудничество от страна на третите държави, ЕС трябва да мобилизира всички налични инструменти, включително сътрудничеството за развитие, търговията или визовата политика.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс), член 25а, параграф 5, буква а).

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Не се прилага.

• Пропорционалност

Предложените мерки, чиято цел е да се насърчи Ирак да подобри сътрудничеството си в областта на обратното приемане на незаконни мигранти, са пропорционални на преследваната цел. Тези мерки не засягат самата възможност на кандидата да подава заявление за виза и да му бъде издадена виза, а се отнасят до определени аспекти на процедурата за издаване на виза или размера на визовата такса.

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

• Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство

Не се прилага.

• Консултации със заинтересованите страни

Не се прилага.

• Събиране и използване на експертни становища

Не се прилага.

- **Оценка на въздействието**

Не се прилага.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

Предложените мерки не засягат възможността да се подава заявление за виза и да се издават визи, като се зачитат основните права на кандидатите, по-специално защитата на семейния живот.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Не се прилага.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

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

Не се прилага.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не се прилага.

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

Не се прилага.

2021/0234 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за спиране на прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕО) 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на Ирак

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс)[4], и по-специално член 25а, параграф 5, буква а) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) Споразумението за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Ирак, от друга страна[5], което влезе в сила на 1 август 2018 г., подчертава обичайното задължение на двете страни да приемат обратно собствените си граждани, които пребивават незаконно на територията на другата страна (член 105, параграф 3). Ирак не спазва това задължение, както е видно от декларираната от страната позиция да не сътрудничи в областта на недоброволното връщане. Освен това сътрудничеството на Ирак с държавите членки е слабо във всички аспекти на процеса на връщане.

(2) Комисията многократно призовава Ирак да подобри сътрудничеството в областта на обратното приемане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави и да приложи изцяло разпоредбите относно обратното приемане на собствени граждани на Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Ирак, по-специално в рамките на неформалния диалог между ЕС и Ирак в областта на миграцията (създаден през 2017 г.), както и в рамките на устен и писмен обмен с представителите на иракското правителство, като изрично изрази нарастваща загриженост в това отношение и предупреди за възможни последици, ако не бъде подобрено сътрудничеството в областта на обратното приемане.

(3) Като се имат предвид предприетите от Комисията до момента стъпки за подобряване на равнището на сътрудничество и цялостните отношения на ЕС с Ирак, се счита, че сътрудничеството на Ирак със Съюза по въпросите на обратното приемане не е достатъчно и следователно са необходими действия.

(4) Поради това прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕО) № 810/2009 следва да бъде временно спряно за гражданите на Ирак. Това се счита за най-

[4] ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

[5] ОВ L 204, 31.7.2012 г., стр. 20 (текст на споразумението), ОВ L 203, 10.8.2018 г., стр. 1 (Решение на Съвета за сключване).

ефикасното действие, което трябва да се предприеме, за да се насърчат органите на Ирак да предприемат необходимите действия за подобряване на сътрудничеството по въпросите на обратното приемане. Временното спиране не се прилага по отношение на граждани на Ирак, които подават заявление за виза и които са членове на семейството на гражданин на Съюза, за които се прилага Директива 2004/38/ЕО, или членове на семейството на гражданин на трета държава, който се ползва от правото на свободно движение, равностойно на това на граждани на Съюза по силата на споразумение между Съюза и неговите държави членки, от една страна, и трета държава, от друга страна.

(5) Временно спрените мерки са посочени в член 25а, параграф 5, буква а) от Визовия кодекс: спиране на прилагането на възможността за освобождаване от изискванията по отношение на документните доказателства, които трябва да бъдат представени от кандидатите за виза, посочени в член 14, параграф 6, спиране на общия 15-дневен срок за обработване, посочен в член 23, параграф 1 (като в резултат на това се изключва и прилагането на правилото за удължаване на този срок до максимум 45 дни в отделни случаи), спиране на издаването на многократни визи в съответствие с член 24, параграфи 2 и 2в и спиране на незадължителното освобождаване от визова такса за притежателите на дипломатически и служебни паспорти в съответствие с член 16, параграф 5, буква б).

(6) Съгласно член 21, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване. Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета[6] привежда в действие тези ограничения и условия. Настоящото решение не засяга прилагането на посочената директива, която предоставя правото на свободно движение и на членовете на семейството, независимо от тяхното гражданство, когато се присъединяват или придружават гражданина на Съюза. Следователно настоящото решение не се прилага по отношение на членове на семейството на гражданин на Съюза, за които се прилага Директива 2004/38/ЕО, или на членове на семейството на гражданин на трета държава, който се ползва от правото на свободно движение, равностойно на това на граждани на Съюза по силата на споразумение между Съюза и неговите държави членки, от една страна, и трета държава, от друга страна.

(7) Като се има предвид, че Дания реши да приложи в националното си право Регламент (ЕО) № 810/2009, който представлява развитие на достиженията на правото от Шенген, в съответствие с член 4 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания е длъжна по силата на международното право да приложи настоящото решение.

(8) Настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с Решение

[6] Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

2002/192/ЕО на Съвета[7]; следователно Ирландия не участва в неговото приемане и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

(9) По отношение на Исландия и Норвегия настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета[8].

(10) По отношение на Швейцария настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген[9], които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО[10].

(11) По отношение на Лихтенщайн настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген[11], които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2011/350/ЕС[12].

(12) Настоящото решение представлява акт, който се основава на достиженията на правото от Шенген или по друг начин е свързан с тях съответно по смисъла на член 3, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2003 г., на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г. и на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2011 г.

---

7 Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20).

8 Решение 1999/437/ЕО на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31).

9 ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

10 Решение 2008/146/ЕО на Съвета от 28 януари 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Споразумение между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1).

11 ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 21.

12 Решение 2011/350/ЕС на Съвета от 7 март 2011 г. за сключване от името на Европейския съюз на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, по отношение на премахването на проверките по вътрешните граници и движението на хора (ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 19).

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1
Обхват

1. Настоящото решение се прилага по отношение на гражданите на Ирак, които подлежат на изискването за притежаване на виза съгласно Регламент (ЕС) 2018/1806 на Европейския парламент и на Съвета[13].

2. То не се прилага за граждани на Ирак, които са освободени от изискването за виза съгласно член 4 или член 6 от посочения регламент.

3. Настоящото решение не се прилага по отношение на граждани на Ирак, които подават заявление за виза и които са членове на семейството на гражданин на Съюза, за които се прилага Директива 2004/38/ЕО, или членове на семейството на гражданин на трета държава, който се ползва от правото на свободно движение, равностойно на това на граждани на Съюза по силата на споразумение между Съюза и неговите държави членки, от една страна, и трета държава, от друга страна.

Член 2
Временно спиране на прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕО) № 810/2009

Временно се спира прилагането на следните разпоредби на Регламент (ЕО) № 810/2009:

а) член 14, параграф 6;

б) член 16, параграф 5, буква б);

в) член 23, параграф 1;

г) член 24, параграфи 2 и 2в.

Член 3

Адресати

Адресат на настоящото решение е Кралство Белгия, Република България, Чешката република, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Република Хърватия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Румъния, Република Словения, Словашката република, Република Финландия и Кралство Швеция.

[13] Регламент (ЕС) 2018/1806 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (кодифициран текст) (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 39).

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател