EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.7.2021
COM(2021) 414 final

2021/0234 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om tillfälligt upphävande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 med avseende på Irak

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Enligt artikel 25a.2 i viseringskodexen[1] ska kommissionen regelbundet bedöma tredjeländernas samarbete kring återtagande och rapportera till rådet minst en gång om året.

Kommissionen antog sin bedömning den 10 februari 2021, utifrån uppgifter och information från 2019 från EU:s medlemsstater och de Schengenassocierade länderna, och överlämnade rapporten[2] till rådet.

På grundval av ovannämnda analys och med beaktande av unionens allmänna förbindelser med det berörda tredjelandet kan kommissionen komma fram till att det berörda tredjelandet inte samarbetar tillräckligt och att det därför krävs åtgärder. I detta sammanhang bör det påpekas att återtagande av egna medborgare är en skyldighet enligt internationell rätt.

Vid bristande samarbete ska kommissionen, i enlighet med artikel 25a.5 a i viseringskodexen, lägga fram ett förslag till rådets genomförandebeslut om tillfälligt upphävande av tillämpningen av vissa bestämmelser i viseringskodexen med avseende på medborgare i det tredjelandet. Kommissionen ska alltid fortsätta sina ansträngningar för att förbättra samarbetet med det berörda tredjelandet.

• Irak

Kommissionen noterade i ovannämnda rapport att identifieringsförfarandena ger otillfredsställande eller inga resultat för medlemsstater som står för mer än två tredjedelar av de beslut om återvändande som utfärdats till irakiska medborgare och att de sällan leder till att resehandlingar utfärdas. De irakiska myndigheterna samarbetar bara kring frivilligt återvändande, och endast i mycket exceptionella fall (irakiska medborgare dömda för brott) kring påtvingat återvändande. Trots att EU och Irak ingick ett partnerskaps- och samarbetsavtal i augusti 2018 respekteras inte skyldigheten enligt avtalet att återta de egna medborgare som olagligen uppehåller sig på den andra partens territorium. Fyra medlemsstater har bilaterala överenskommelser, som även de sällan respekteras eller respekteras endast när det gäller frivilligt återvändande eller irakiska medborgare som dömts för brott.

Sedan 2017, då den informella migrationsdialogen mellan EU och Irak inrättades, har EU och medlemsstaterna samarbetat med Irak om migration inom ramen för denna dialog. Vid de fyra möten som hittills har ägt rum inom ramen för den informella migrationsdialogen har återvändande och återtagande alltid stått högt på dagordningen och EU har konsekvent uttryckt oro över Iraks otillfredsställande grad av samarbete i fråga om återtagande. Vid det senaste mötet inom dialogen (februari 2021) bekräftade Irak på nytt att landet inte kommer att samarbeta kring icke-frivilliga återvändanden.

Mot denna bakgrund har EU för de irakiska myndigheterna betonat att det finns ett växande missnöje hos medlemsstaterna och framhållit vilka konsekvenserna kan bli om situationen inte förbättras, bland annat vid ett möte med Iraks ambassad i Bryssel (maj 2021) och genom en gemensam skrivelse från EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och

[1] 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).

[2] COM(2021) 55 final (EU-R).

kommissionsledamoten med ansvar för migration till Iraks ministrar med ansvar för utrikes och inrikes frågor, migration samt fördrivna personer (juni 2021). En kopia av skrivelsen överlämnades till premiärminister Mustafa al-Kadhemi den 17 juni 2021.

Dessa åtgärder har hittills inte lett till konkreta, betydande resultat och varaktigt samarbete på grundval av de indikatorer som anges i artikel 25a.2, bland annat när det gäller att i god tid identifiera personer som vistas olagligt på medlemsstaternas territorium, utfärda resehandlingar och organisera återvändandeinsatser. Med tanke på de åtgärder som kommissionen hittills har vidtagit för att förbättra Iraks grad av samarbete, och med beaktande av EU:s allmänna förbindelser med Irak, anses det därför att Iraks samarbete med EU i frågor som rör återtagande inte är tillräckligt och att det krävs åtgärder.

- **Unionens allmänna förbindelser med Irak**

Unionens förbindelser med Irak vägleds av det partnerskaps- och samarbetsavtal som trädde i kraft 2018. I EU:s strategi för Irak (2018) bekräftas EU:s engagemang för ett starkt partnerskap mellan EU och Irak samt för att stödja de irakiska myndigheterna i återuppbyggnadsfasen och när det gäller att ta itu med de politiska, sociala och ekonomiska orsakerna till instabiliteten i landet. EU är en viktig partner för Irak i fråga om ekonomi och säkerhet. Migrationssamarbetet är omfattande och särskilt inriktat på migrationsstyrning, inbegripet gränsförvaltning, migration och utveckling, irreguljär migration och återvändande. Dessa frågor diskuteras i den ovannämnda informella migrationsdialogen, där det senaste mötet ägde rum i februari 2021.

Vid diskussioner på hög nivå mellan EU och Irak i juni 2021 uttryckte den irakiska sidan sin beredvillighet att samarbeta med berörda medlemsstater om återvändande och återtagande, inbegripet frivilligt återvändande. Kommissionen skulle stödja dessa ansträngningar som ett första steg.

- **Viseringsåtgärderna**

Åtgärdernas omfattning

Rådets genomförandebeslut bör tillfälligt upphäva tillämpningen av vissa bestämmelser i viseringskodexen med avseende på irakiska medborgare. Upphävandet gäller dock inte familjemedlemmar till (rörliga) EU-medborgare som omfattas av direktiv 2004/38/EG[3] eller tredjelandsmedborgare som åtnjuter fri rörlighet som är likvärdig med unionsmedborgarnas enligt en överenskommelse mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och de berörda tredjeländerna, å andra sidan.

Viseringsåtgärdernas innehåll

Iraks underlåtenhet att samarbeta i fråga om återtagande motiverar en aktivering av alla de åtgärder som anges i artikel 25a.5 a i viseringskodexen: tillfälligt upphävande av möjligheten till undantag från kraven på de styrkande handlingar som ska lämnas in av viseringssökande enligt artikel 14.6, tillfälligt upphävande av den allmänna handläggningstid på 15 kalenderdagar som avses i artikel 23.1 (vilket följaktligen också utesluter tillämpning av regeln om förlängning av denna period upp till högst 45 dagar i enskilda fall), tillfälligt

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

upphävande av utfärdandet av viseringar för flera inresor i enlighet med artikel 24.2 och 24.2c samt tillfälligt upphävande av det frivilliga undantaget från viseringsavgifter för innehavare av diplomatpass och tjänstepass i enlighet med artikel 16.5 b.

Tillämpningsperiod för viseringsåtgärderna

I viseringskodexen föreskrivs att viseringsåtgärderna ska tillämpas tillfälligt, men det finns ingen skyldighet att ange någon specifik tillämpningsperiod för dessa åtgärder i genomförandebeslutet. Enligt artikel 25a.6 ska kommissionen dock fortlöpande utvärdera framstegen i samarbetet kring återtagande på grundval av de indikatorer som anges i artikel 25a.2, bland annat när det gäller att i god tid identifiera personer som vistas olagligt på medlemsstaternas territorium, utfärda resehandlingar och organisera återvändandeinsatser. Kommissionen ska rapportera om betydande och varaktiga förbättringar kan skönjas i samarbetet med det berörda tredjelandet kring återtagande varpå den, med beaktande även av unionens allmänna förbindelser med det tredjelandet, får lägga fram ett förslag för rådet om att upphäva eller ändra genomförandebeslutet. Om däremot viseringsåtgärderna i enlighet med genomförandebeslutet har visat sig vara ineffektiva bör den andra etappen av mekanismen utlösas (enligt artikel 25a.5 b).

Dessutom ska kommissionen i enlighet med artikel 25a.7 senast sex månader efter det att genomförandebeslutet har trätt i kraft rapportera till Europaparlamentet och rådet om framstegen när det gäller det berörda tredjelandets samarbete kring återtagande.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Det föreslagna beslutet är förenligt med den uppsättning harmoniserade regler inom den gemensamma viseringspolitiken som reglerar förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

EU främjar en övergripande strategi för migration och tvångsförflyttning som grundar sig på gemensamma värderingar och delat ansvar. Enligt den nya pakten för migration och asyl ska övergripande, balanserade och skräddarsydda partnerskap utvecklas och fördjupas för att främja samarbete i fråga om alla relevanta aspekter:

– Skydda dem som behöver skydd och stödja värdländer och värdsamhällen.

– Skapa ekonomiska möjligheter och ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttning.

– Stödja partnerskap för att stärka migrationsstyrning och migrationshantering.

– Främja samarbete om återvändande och återtagande.

– Skapa lagliga vägar till Europa.

Samarbetet mellan medlemsstaterna och tredjeländerna om återtagande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är en viktig del av denna politik. För att stärka sådana övergripande partnerskap och säkerställa ett fullständigt samarbete med tredjeländerna måste EU mobilisera alla verktyg som finns tillgängliga, inbegripet utvecklingssamarbete, handel och visering.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), artikel 25a.5 a.

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

Ej tillämpligt.

- **Proportionalitetsprincipen**

De föreslagna åtgärderna, vars syfte är att stimulera Irak att förbättra sitt samarbete i fråga om återtagande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, står i proportion till det eftersträvade målet. Åtgärderna påverkar inte den sökandes möjlighet att ansöka om och beviljas visering i sig, men omfattar vissa aspekter av förfarandet för att utfärda viseringen eller nivån på viseringsavgiften.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt.

- **Samråd med berörda parter**

Ej tillämpligt.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Ej tillämpligt.

- **Konsekvensbedömning**

Ej tillämpligt.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt.

- **Grundläggande rättigheter**

De föreslagna åtgärderna påverkar inte möjligheten att ansöka om och beviljas en visering och respekterar de sökandes grundläggande rättigheter, särskilt respekten för familjelivet.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Ej tillämpligt.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Ej tillämpligt.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Ej tillämpligt.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Ej tillämpligt.

2021/0234 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om tillfälligt upphävande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 med avseende på Irak

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)[4], särskilt artikel 25a.5 a,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) I avtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Irak, å andra sidan[5], som trädde i kraft den 1 augusti 2018, upprepas den sedvanliga skyldigheten för båda parter att återta de egna medborgare som vistas olagligt på den andra partens territorium (artikel 105.3). Irak respekterar inte denna skyldighet, vilket bekräftas av landets uttalade ståndpunkt att inte samarbeta i fråga om icke-frivilliga återvändanden. Medlemsstaterna vittnar också om bristfälligt samarbete från Iraks sida när det gäller alla aspekter av återvändandeprocessen.

(2) Kommissionen har upprepade gånger uppmanat Irak att förbättra samarbetet kring återtagande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och att fullt ut genomföra bestämmelserna om återtagande av egna medborgare i partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Irak, särskilt inom ramen för den informella migrationsdialogen mellan EU och Irak (som inrättades 2017) samt i muntliga och skriftliga diskussioner med företrädare för Iraks regering, och har därvid uttryckt en växande oro i detta avseende samt informerat om vilka konsekvenserna kan bli om samarbetet kring återtagande inte förbättras.

(3) Med tanke på de åtgärder som kommissionen hittills har vidtagit för att förbättra Iraks grad av samarbete, och med beaktande av unionens allmänna förbindelser med Irak, anses det att Iraks samarbete med unionen i frågor som rör återtagande inte är tillräckligt och att åtgärder därför bör vidtas.

(4) Tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 810/2009 bör därför tillfälligt upphävas för irakiska medborgare. Detta anses vara den effektivaste åtgärden för att stimulera Iraks myndigheter att vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra samarbetet i frågor som rör återtagande. Det tillfälliga upphävandet är inte tillämpligt på irakiska medborgare som ansöker om visering och som är

[4] EUT L 243, 15.9.2009, s. 1.

[5] EUT L 204, 31.7.2012, s. 20 (texten till avtalet), EUT L 203, 10.8.2018, s. 1 (rådets beslut om ingående av avtalet).

familjemedlemmar till en unionsmedborgare som omfattas av direktiv 2004/38/EG eller familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som i enlighet med ett avtal mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och ett tredjeland, å andra sidan, åtnjuter fri rörlighet som är likvärdig med unionsmedborgarnas.

(5) De åtgärder som tillfälligt upphävs anges i artikel 25a.5 a i viseringskodexen: tillfälligt upphävande av möjligheten till undantag från kraven på de styrkande handlingar som ska lämnas in av viseringssökande enligt artikel 14.6, tillfälligt upphävande av den allmänna handläggningstid på 15 kalenderdagar som avses i artikel 23.1 (vilket följaktligen också utesluter tillämpning av regeln om förlängning av denna period upp till högst 45 dagar i enskilda fall), tillfälligt upphävande av utfärdandet av viseringar för flera inresor i enlighet med artikel 24.2 och 24.2c samt tillfälligt upphävande av det frivilliga undantaget från viseringsavgifter för innehavare av diplomatpass och tjänstepass i enlighet med artikel 16.5 b.

(6) Enligt artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG[6] ger verkan åt dessa begränsningar och villkor. Detta beslut påverkar inte tillämpningen av det direktivet, som utvidgar rätten till fri rörlighet till att omfatta familjemedlemmar, oberoende av deras nationalitet, när de ansluter sig till eller följer med unionsmedborgaren. Detta beslut är således inte tillämpligt på familjemedlemmar till en unionsmedborgare som omfattas av direktiv 2004/38/EG eller familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som i enlighet med ett avtal mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och ett tredjeland, å andra sidan, åtnjuter fri rörlighet som är likvärdig med unionsmedborgarnas.

(7) Eftersom Danmark beslutade att genomföra förordning (EG) nr 810/2009, som utgör en utveckling av Schengenregelverket, i sin nationella lagstiftning i enlighet med artikel 4 i protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, är Danmark enligt internationell rätt skyldigt att genomföra detta beslut.

(8) Detta beslut utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG[7]. Irland deltar därför inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.

(9) När det gäller Island och Norge utgör detta beslut, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i rådets beslut 1999/437/EG[8].

---

6 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

7 Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

8 Rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 31).

(10) När det gäller Schweiz utgör detta beslut, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket[9], en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG[10].

(11) När det gäller Liechtenstein utgör detta beslut, i enlighet med protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket[11], en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2011/350/EU[12].

(12) Detta beslut utgör en akt som utvecklar Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 3.2 i 2003 års anslutningsakt, artikel 4.2 i 2005 års anslutningsakt respektive artikel 4.2 i 2011 års anslutningsakt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1
Tillämpningsområde

1. Detta beslut ska tillämpas på irakiska medborgare som omfattas av viseringskravet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806[13].

2. Det är inte tillämpligt på irakiska medborgare som är undantagna från viseringskravet enligt artikel 4 eller artikel 6 i den förordningen.

3. Detta beslut är inte tillämpligt på irakiska medborgare som ansöker om visering och som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare som omfattas av direktiv 2004/38/EG eller familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som i enlighet med ett avtal mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och ett tredjeland, å andra sidan, åtnjuter fri rörlighet som är likvärdig med unionsmedborgarnas.

---

9 EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

10 Rådets beslut 2008/146/EG av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 27.2.2008, s. 1).

11 EUT L 160, 18.6.2011, s. 21.

12 Rådets beslut 2011/350/EU av den 7 mars 2011 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet (EUT L 160, 18.6.2011, s. 19).

13 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (EUT L 303, 28.11.2018, s. 39).

Artikel 2

Tillfälligt upphävande av tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 810/2009

Tillämpningen av följande bestämmelser i förordning (EG) nr 810/2009 ska tillfälligt upphävas:

(a) Artikel 14.6

(b) Artikel 16.5 b

(c) Artikel 23.1

(d) Artikel 24.2 och 24.2c

Artikel 3

Adressater

Detta beslut riktar sig till Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland och Konungariket Sverige.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande