COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 15.7.2021
COM(2021) 414 final

2021/0234 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

relativa à suspensão de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao Iraque

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Nos termos do artigo 25.º-A, n.º 2, do Código de Vistos[1], a Comissão avalia periodicamente a cooperação dos países terceiros em matéria de readmissão e apresenta o relatório correspondente ao Conselho pelo menos uma vez por ano.

A Comissão adotou a sua avaliação em 10 de fevereiro de 2021, com base nos dados e informações de 2019 fornecidos pelos Estados-Membros da UE e pelos países associados a Schengen, e transmitiu o relatório[2] ao Conselho.

Com base na avaliação acima referida, e tendo em conta as relações globais da União com o país terceiro em causa, a Comissão pode concluir que o dito país não coopera suficientemente, sendo, por isso, necessário tomar medidas. Neste contexto, cumpre assinalar que a readmissão dos cidadãos nacionais constitui uma obrigação ao abrigo do direito internacional.

Em caso de cooperação insuficiente, a Comissão, em conformidade com o artigo 25.º-A, n.º 5, alínea a), do Código de Vistos, apresenta uma proposta de decisão de execução do Conselho que suspende a aplicação de determinadas disposições do Código de Vistos aos nacionais desse país terceiro. A Comissão continuará sempre a envidar esforços no sentido de melhorar a cooperação com o país terceiro em causa.

• O caso do Iraque

A Comissão observou no relatório acima referido que os processos de identificação produzem resultados insatisfatórios ou inexistentes para os Estados-Membros que representam mais de dois terços das decisões de regresso emitidas aos nacionais iraquianos e raramente conduzem à emissão de documentos de viagem. As autoridades iraquianas cooperam apenas em matéria de regressos voluntários e, em casos muito excecionais (nacionais iraquianos condenados por uma infração penal) em matéria de regressos forçados. Além disso, não obstante a celebração do Acordo de Parceria e Cooperação UE-Iraque em agosto de 2018, a obrigação prevista nesse acordo de readmitir os próprios nacionais em situação irregular no território da outra Parte não é respeitada. Quatro Estados-Membros têm acordos bilaterais, que também só são respeitados raramente ou apenas para os regressos voluntários ou para os nacionais iraquianos condenados por uma infração penal.

A UE e os Estados-Membros colaboram com o Iraque em matéria de migração no âmbito do diálogo informal UE-Iraque sobre a migração desde 2017, ano em que foi estabelecido. Nas quatro reuniões realizadas até à data no âmbito desse diálogo, o regresso e a readmissão ocuparam sempre um lugar de destaque na ordem do dia e a UE manifestou repetidamente a sua preocupação com o nível insatisfatório de cooperação do Iraque em matéria de readmissão. Na última reunião do diálogo sobre a migração (em fevereiro de 2021), o Iraque confirmou que não cooperará em matéria de regressos não voluntários.

Neste contexto, a UE assinalou às autoridades iraquianas o crescente nível de insatisfação entre os Estados-Membros e as possíveis consequências de não melhorar a situação, inclusive numa reunião com a Embaixada do Iraque em Bruxelas (em maio de 2021) e numa carta

[1] Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

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

conjunta do alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e da comissária da Migração dirigida aos ministros iraquianos dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, e da Migração e das Pessoas Deslocadas (em junho de 2021). Foi enviada uma cópia da carta ao primeiro-ministro Mustafa Al-Kadhimi em 17 de junho de 2021.

Até à data, estas medidas não produziram resultados substanciais concretos nem levaram a uma cooperação sustentada com base nos indicadores enunciados no artigo 25.º-A, n.º 2, incluindo a identificação atempada das pessoas em situação irregular no território dos Estados-Membros, a emissão de documentos de viagem e a organização de operações de regresso. Nessa base, considerando as medidas tomadas até à data pela Comissão para melhorar o nível de cooperação, e tendo em conta as relações globais da UE com o Iraque, considera-se que a cooperação do Iraque com a UE em matéria de readmissão não é suficiente e que é necessário tomar medidas.

- **As relações globais da União com o Iraque**

As relações da União com o Iraque regem-se pelo Acordo de Parceria e Cooperação que entrou em vigor em 2018. A estratégia da UE para o Iraque (2018) reafirma o empenho da União numa parceria forte entre a UE e o Iraque e em apoiar as autoridades iraquianas na fase de reconstrução e na luta contra os fatores políticos, sociais e económicos de instabilidade no país. A UE é um importante parceiro económico e de segurança para o Iraque. A cooperação em matéria de migração é abrangente, centrando-se, em particular, na governação da migração, incluindo a gestão das fronteiras, a migração e o desenvolvimento, a migração irregular e o regresso. Estas questões são debatidas no diálogo informal sobre a migração acima referido e a última reunião no âmbito desse diálogo realizou-se em fevereiro de 2021.

Em debates de alto nível realizados em junho de 2021 entre a UE e o Iraque, o lado iraquiano manifestou-se disponível para dialogar com os Estados-Membros em causa em matéria de regresso voluntário e de readmissão. A Comissão apoiará esse esforço como um primeiro passo.

- **As medidas em matéria de vistos**

Âmbito das medidas

A decisão de execução do Conselho deverá suspender temporariamente a aplicação de determinadas disposições do Código de Vistos aos nacionais iraquianos. Todavia, a suspensão não se aplica aos membros da família de cidadãos (móveis) da União abrangidos pela Diretiva 2004/38/CE[3], ou de nacionais de um país terceiro que beneficiem de um direito de livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União ao abrigo de um acordo entre a União e os Estados-Membros, por um lado, e o país terceiro em causa, por outro.

Conteúdo das medidas em matéria de vistos

A falta de cooperação do Iraque em matéria de readmissão justifica a ativação de todas as medidas previstas no artigo 25.º-A, n.º 5, alínea a), do Código de Vistos: a suspensão da possibilidade de dispensa dos requisitos relativos aos documentos comprovativos a apresentar pelos requerentes de visto a que se refere o artigo 14.º, n.º 6, a suspensão do prazo geral de

[3] Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

tratamento de 15 dias de calendário referido no artigo 23.º, n.º 1 (o que, em consequência, também exclui a aplicação da regra relativa à prorrogação deste prazo até um máximo de 45 dias em casos individuais), a suspensão da emissão de vistos de entradas múltiplas nos termos do artigo 24.º, n.º 2 e n.º 2-C, e a suspensão da isenção facultativa do pagamento de emolumentos de visto para os titulares de passaportes diplomáticos e de passaportes de serviço, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 5, alínea b).

Período de aplicação das medidas em matéria de vistos

O Código de Vistos estabelece que as medidas em matéria de vistos são aplicáveis temporariamente, mas não é obrigatório indicar um período específico de aplicação dessas medidas na decisão de execução. Todavia, ao abrigo do artigo 25.º-A, n.º 6, a Comissão avalia continuamente os progressos no domínio da cooperação em matéria de readmissão com base nos indicadores enunciados no n.º 2 do mesmo artigo, incluindo a identificação atempada das pessoas em situação irregular no território dos Estados-Membros, a emissão de documentos de viagem e a organização de operações de regresso. A Comissão informa se é possível constatar uma melhoria substancial e sustentada da cooperação de determinado país terceiro em matéria de readmissão, e pode decidir, tendo também em conta as relações globais da União com esse país terceiro, apresentar uma proposta ao Conselho para revogar ou alterar a decisão de execução. Se, pelo contrário, as medidas em matéria de vistos em conformidade com a decisão de execução se tiverem revelado ineficazes, é de considerar a possibilidade de acionar a segunda fase do mecanismo [prevista no artigo 25.º-A, n.º 5, alínea b)].

Além disso, nos termos do artigo 25.º-A, n.º 7, o mais tardar seis meses após a data de entrada em vigor da decisão de execução, a Comissão apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos alcançados a nível da cooperação com o país terceiro em causa em matéria de readmissão.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A decisão proposta é coerente com o conjunto de regras harmonizadas da política comum de vistos que regem os procedimentos e as condições de emissão de vistos para estadas previstas no território dos Estados-Membros não superiores a 90 dias por cada período de 180 dias.

- **Coerência com outras políticas da União**

A UE promove uma abordagem abrangente em matéria de migração e deslocações forçadas, com base em valores e responsabilidades partilhados. O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo prevê o desenvolvimento e o aprofundamento de parcerias abrangentes e equilibradas feitas à medida, a fim de promover a cooperação em todas as vertentes relevantes:

– Prestar proteção a quem dela necessita e apoio aos países e comunidades de acolhimento;

– Criar oportunidades económicas e combater as causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas;

– Apoiar os parceiros para reforçar a governação e a gestão da migração;

– Fomentar a cooperação em matéria de regresso e readmissão;

– Desenvolver as vias legais de migração para a Europa.

A cooperação entre os Estados-Membros e os países terceiros em matéria de readmissão de nacionais de países terceiros em situação irregular é um elemento importante desta política. A fim de reforçar essas parcerias abrangentes e assegurar a plena cooperação de países terceiros,

a UE tem de mobilizar todos os instrumentos disponíveis, incluindo a cooperação para o desenvolvimento, o comércio e a política de vistos.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), artigo 25.º-A, n.º 5, alínea a).

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Não aplicável.

- **Proporcionalidade**

As medidas propostas, cujo objetivo é incentivar o Iraque a melhorar a sua cooperação em matéria de readmissão de migrantes em situação irregular, são proporcionadas em relação ao objetivo perseguido. Por si só, não afetam a possibilidade de os requerentes pedirem e obterem vistos, mas incluem determinados aspetos do procedimento de emissão do visto ou ao nível dos emolumentos de visto.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

Não aplicável.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não aplicável.

- **Avaliação de impacto**

Não aplicável.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

As medidas propostas não afetam a possibilidade de solicitar e de obter vistos e respeitam os direitos fundamentais dos requerentes, em particular o respeito pela vida familiar.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Não aplicável.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Não aplicável.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada de disposições específicas da proposta**

Não aplicável.

2021/0234 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

relativa à suspensão de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao Iraque

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)[4], nomeadamente o artigo 25.º-A, n.º 5, alínea a),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) O Acordo de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Iraque, por outro[5], que entrou em vigor em 1 de agosto de 2018, reitera a obrigação habitual de ambas as Partes readmitirem os seus próprios nacionais que se encontrem em situação irregular no território da outra Parte (artigo 105.º, n.º 3). O Iraque não respeita esta obrigação, como o confirma a sua posição declarada de não cooperar em matéria de regressos não voluntários. Os Estados-Membros deparam-se igualmente com uma situação deficiente de cooperação por parte do Iraque em todos os aspetos do processo de regresso.

(2) A Comissão exortou repetidamente o Iraque a melhorar a cooperação em matéria de readmissão de nacionais de países terceiros em situação irregular e a dar plena execução às disposições do Acordo de Parceria e Cooperação UE-Iraque em matéria de readmissão dos próprios nacionais, em particular no âmbito do diálogo informal sobre a migração UE-Iraque (estabelecido em 2017), bem como de trocas orais e escritas com os representantes do Governo iraquiano, manifestando especificamente preocupações crescentes a este respeito e advertindo para as possíveis consequências de não melhorar a cooperação em matéria de readmissão.

(3) Tendo em conta as medidas tomadas até à data pela Comissão para melhorar o nível de cooperação e as relações globais da União com o Iraque, considera-se que a cooperação deste país com a UE em matéria de readmissão não é suficiente e que, por conseguinte, é necessário tomar medidas.

(4) A aplicação de determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 810/2009 deve, por conseguinte, ser temporariamente suspensa em relação aos nacionais iraquianos. Considera-se que esta é a ação mais eficaz a adotar com vista a incentivar as autoridades iraquianas a tomarem as medidas necessárias para melhorar a cooperação

[4] JO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

[5] JO L 204 de 31.7.2012, p. 20 (texto do acordo), JO L 203 de 10.8.2018, p. 1 (decisão do Conselho relativa à celebração do acordo).

em matéria de readmissão. A suspensão temporária não se aplica aos nacionais do Iraque que apresentaram um pedido de visto e que são membros da família de um cidadão da União a quem se aplica a Diretiva 2004/38/CE, ou de um nacional de país terceiro que beneficia de um direito de livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União, ao abrigo de um acordo entre a União e os Estados-Membros, por um lado, e um país terceiro, por outro.

(5) As disposições temporariamente suspensas estão enunciadas no artigo 25.º-A, n.º 5, alínea a), do Código de Vistos: a suspensão da possibilidade de dispensa dos requisitos relativos aos documentos comprovativos a apresentar pelos requerentes de visto a que se refere o artigo 14.º, n.º 6, a suspensão do prazo geral de tratamento de 15 dias de calendário referido no artigo 23.º, n.º 1 (o que, em consequência, também exclui a aplicação da regra relativa à prorrogação deste prazo até um máximo de 45 dias em casos individuais), a suspensão da emissão de vistos de entradas múltiplas nos termos do artigo 24.º, n.º 2 e n.º 2-C, e a suspensão da isenção facultativa do pagamento de emolumentos de visto para os titulares de passaportes diplomáticos e de passaportes de serviço, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 5, alínea b).

(6) O artigo 21.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe que qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas na sua aplicação. A Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[6] dá execução a essas limitações e condições. A presente decisão não afeta a aplicação da referida diretiva, que alarga o direito de livre circulação aos membros da família, independentemente da sua nacionalidade, de um cidadão da União quando com ele se reúnem ou o acompanham. A presente decisão não se aplica aos membros da família de um cidadão da União a quem se aplica a Diretiva 2004/38/CE, ou de um nacional de país terceiro que beneficia de um direito de livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União, ao abrigo de um acordo entre a União e os Estados-Membros, por um lado, e um país terceiro, por outro.

(7) Uma vez que a Dinamarca decidiu transpor para o seu direito interno o Regulamento (CE) n.º 810/2009, que se baseia no acervo de Schengen, em conformidade com o artigo 4.º do Protocolo (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca fica vinculada por força do direito internacional a aplicar a presente decisão.

(8) A presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa, nos termos da Decisão 2002/192/CE do Conselho[7]. Por conseguinte, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(9) No que diz respeito à Islândia e à Noruega, a presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao

---

6 Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

7 Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho[8].

(10) No que diz respeito à Suíça, a presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen[9], que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho[10].

(11) No que diz respeito ao Listenstaine, a presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen[11], que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho[12].

(12) A presente decisão constitui um ato baseado no acervo de Schengen ou de algum modo com ele relacionado, na aceção, respetivamente, do artigo 3.º, n.º 2, do Ato de Adesão de 2003, do artigo 4.º, n.º 2, do Ato de Adesão de 2005 e do artigo 4.º, n.º 2, do Ato de Adesão de 2011.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º
Âmbito de aplicação

1. A presente decisão aplica-se aos nacionais do Iraque sujeitos à obrigação de visto nos termos do Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho[13].

2. A presente decisão não se aplica aos nacionais do Iraque isentos da obrigação de visto nos termos do artigo 4.º ou do artigo 6.º do referido regulamento.

---

8 Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

9 JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

10 Decisão 2008/146/CE do Conselho, de 28 de janeiro de 2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

11 JO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

12 Decisão 2011/350/UE do Conselho, de 7 de março de 2011, respeitante à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, no que respeita à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à circulação das pessoas (JO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

13 Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (codificação) JO L 303 de 28.11.2018, p. 39).

3. A presente decisão não se aplica aos nacionais do Iraque que apresentaram um pedido de visto e que são membros da família de um cidadão da União a quem se aplica a Diretiva 2004/38/CE, ou de um nacional de país terceiro que beneficia de um direito de livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União, ao abrigo de um acordo entre a União e os Estados-Membros, por um lado, e um país terceiro, por outro.

Artigo 2.º

Suspensão temporária da aplicação de determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 810/2009

É temporariamente suspensa a aplicação das seguintes disposições do Regulamento (CE) n.º 810/2009:

(a) Artigo 14.º, n.º 6;

(b) Artigo 16.º, n.º 5, alínea b);

(c) Artigo 23.º, n.º 1;

(d) Artigo 24.º, n.os 2 e 2-C.

Artigo 3.º

Destinatários

Os destinatários da presente decisão são o Reino da Bélgica, a República da Bulgária, a República Checa, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República da Croácia, a República Italiana, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a Hungria, a República de Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República da Polónia, a República Portuguesa, a Roménia, a República da Eslovénia, a República Eslovaca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente