

Bruselas, 15.7.2021
COM(2021) 414 final

2021/0234 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

**sobre la suspensión de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del
Parlamento Europeo y del Consejo en relación con Irak**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

De conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 2, del Código de visados¹, la Comisión evaluará periódicamente, al menos una vez al año, la cooperación de los terceros países de que se trate en materia de readmisión, e informará al Consejo.

El 10 de febrero de 2021, la Comisión adoptó su evaluación, basada en los datos y la información de 2019 facilitados por los Estados miembros de la UE y los países asociados a Schengen, y transmitió el informe² al Consejo.

Sobre la base del análisis anterior, y teniendo en cuenta las relaciones globales de la Unión con el tercer país en cuestión, la Comisión puede concluir que ese tercer país no coopera suficientemente y que, por lo tanto, es necesario actuar. En este contexto, debe observarse que la readmisión de los propios nacionales constituye una obligación con arreglo al Derecho internacional.

En caso de cooperación insuficiente, la Comisión, de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 5, letra a), del Código de visados, presentará una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se suspenda la aplicación de determinadas disposiciones del Código de visados a los nacionales de ese tercer país. En todo momento, la Comisión proseguirá sus esfuerzos para mejorar la cooperación con el tercer país de que se trate.

• El caso de Irak

La Comisión señaló en el informe mencionado que los procesos de identificación arrojan resultados insatisfactorios o nulos para los Estados miembros que representan más de dos tercios de las decisiones de retorno dictadas con respecto a nacionales iraquíes y rara vez dan lugar a la expedición de documentos de viaje. Las autoridades iraquíes solo cooperan en los retornos voluntarios; en los retornos forzados, únicamente lo hacen en casos muy excepcionales (cuando se trata de nacionales iraquíes condenados por un delito). Por otra parte, a pesar de la celebración del Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Irak en agosto de 2018, no se respeta la obligación, establecida en dicho Acuerdo, de readmitir a los propios nacionales que se encuentren en situación irregular en el territorio de la otra Parte. Cuatro Estados miembros tienen acuerdos bilaterales, que también raramente se respetan o se respetan únicamente en el caso de los retornos voluntarios o de los nacionales iraquíes condenados por un delito.

Desde el momento de su establecimiento en 2017, la UE y los Estados miembros se comprometieron a colaborar con Irak en materia de migración en el marco del diálogo informal sobre migración entre la UE e Irak. En las cuatro reuniones celebradas hasta la fecha en el marco de dicho diálogo, el retorno y la readmisión han ocupado siempre un lugar destacado en el orden del día, y la UE siempre ha expresado su preocupación por el nivel insatisfactorio de cooperación de Irak en materia de readmisión. En la última reunión del Diálogo sobre Migración (febrero de 2021), Irak volvió a confirmar que no cooperará en retornos no voluntarios.

¹ Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

² COM(2021) 55 final (EU Restricted).

En este contexto, la UE ha hecho hincapié ante las autoridades iraquíes en el creciente nivel de insatisfacción entre los Estados miembros y las posibles consecuencias de no lograr una mejora de la situación, en particular en una reunión con la Embajada de Irak en Bruselas (mayo de 2021) y en una carta conjunta del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Comisario de Migración dirigida a los ministros iraquíes de Asuntos Exteriores, Interior y Migración y Personas Desplazadas (junio de 2021). El 17 de junio de 2021 se entregó una copia de la carta al primer ministro Kadhemi.

Hasta la fecha, estas medidas no han llevado a resultados concretos notables y a una cooperación duradera sobre la base de los indicadores establecidos en el artículo 25 *bis*, apartado 2, particularmente en relación con la identificación oportuna de las personas que permanecen ilegalmente en el territorio de los Estados miembros, la expedición de documentos de viaje y la organización de operaciones de retorno. Sobre esta base, teniendo en cuenta las medidas adoptadas hasta la fecha por la Comisión para mejorar el nivel de cooperación, y teniendo en cuenta las relaciones globales de la UE con Irak, se considera que la cooperación de Irak con la UE en materia de readmisión no es suficiente y que es necesario actuar.

- **Relaciones generales de la Unión con Irak**

Las relaciones de la Unión con Irak se rigen por el Acuerdo de Asociación y Cooperación que entró en vigor en 2018. La estrategia de la UE para Irak (2018) reafirma el compromiso de la UE con una asociación sólida entre la UE e Irak, y su disposición a apoyar a las autoridades iraquíes en la fase de reconstrucción y en su lucha contra los factores políticos, sociales y económicos causantes de la inestabilidad del país. La UE es un importante socio económico y de seguridad para Irak. La cooperación en materia de migración es global y se centra, en particular, en la gobernanza de la migración, incluida la gestión de las fronteras, la migración y el desarrollo, la migración irregular y el retorno. Estas cuestiones se debaten en el mencionado diálogo informal sobre migración y la última reunión en el marco de dicho diálogo tuvo lugar en febrero de 2021.

En los debates de alto nivel mantenidos entre la UE e Irak en junio de 2021, la parte iraquí se declaró dispuesta a dialogar con los Estados miembros afectados sobre el retorno y la readmisión, incluidos los retornos voluntarios. Como primera medida, la Comisión apoyará estos esfuerzos.

- **Medidas en materia de visados**

Alcance de las medidas

La decisión de ejecución del Consejo debe suspender temporalmente la aplicación de determinadas disposiciones del Código de visados a los nacionales iraquíes. No obstante, la suspensión no se aplica a los miembros de la familia de ciudadanos de la UE (móviles) contemplados por la Directiva 2004/38/CE³, ni a los nacionales de terceros países que disfrutaran de un derecho de libre circulación equivalente al de los ciudadanos de la Unión en virtud de un acuerdo entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y los terceros países de que se trate, por otra.

Contenido de las medidas en materia de visados

³ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

La falta de cooperación de Irak en materia de readmisión justifica la activación de todas las medidas establecidas en el artículo 25 *bis*, apartado 5, letra a), del Código de visados: suspensión de la posibilidad de eximir de los requisitos relativos a las pruebas documentales que deben presentar los solicitantes de visado a que se refiere el artículo 14, apartado 6, suspensión del período general de tramitación de 15 días naturales a que se refiere el artículo 23, apartado 1, (lo que, por consiguiente, también excluye la aplicación de la norma sobre la ampliación de este plazo hasta un máximo de 45 días en casos concretos), suspensión de la expedición de visados para entradas múltiples (VEM) de conformidad con el artículo 24, apartado 2 y apartado 2 *quater*, y suspensión de la exención opcional de visado para titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio de conformidad con el artículo 16, apartado 5, letra b).

Período de aplicación de las medidas en materia de visados

El Código de visados establece que las medidas en materia de visados se aplicarán temporalmente, pero no hay obligación de indicar un período específico de aplicación de dichas medidas en la decisión de ejecución. No obstante, de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 6, la Comisión deberá valorar continuamente los avances de la cooperación en materia de readmisión sobre la base de los indicadores mencionados en el apartado 2, particularmente en relación con la identificación oportuna de las personas que permanecen ilegalmente en el territorio de los Estados miembros, la expedición de documentos de viaje y la organización de operaciones de retorno. La Comisión deberá informar sobre si puede determinarse una mejora sustancial y continuada de la cooperación con el tercer país de que se trate en materia de readmisión de migrantes irregulares y, teniendo también en cuenta las relaciones globales de la UE con ese tercer país, podrá presentar una propuesta al Consejo para derogar o modificar la decisión de ejecución. Si, por el contrario, las medidas en materia de visados adoptadas en el marco de la decisión de ejecución han resultado ineficaces, debe considerarse que es preciso poner en marcha la segunda fase del mecanismo [previsto en el artículo 25 *bis*, apartado 5, letra b)].

Además, de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 7, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la decisión de ejecución, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos habidos en la cooperación del tercer país de que se trate en materia de readmisión.

• **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La decisión propuesta es coherente con el conjunto de normas armonizadas de la política común de visados que regulan los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros que no excedan de 90 días por período de 180 días.

• **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La UE promueve un enfoque global de la migración y los desplazamientos forzados, basado en valores y responsabilidades compartidos. El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo prevé el desarrollo y la profundización de asociaciones globales y equilibradas a medida para fomentar la cooperación en todos los aspectos pertinentes a través de acciones destinadas a:

- proporcionar protección a las personas que la necesitan y brindar apoyo a los países y comunidades de acogida;
- crear oportunidades económicas y combatir las causas profundas de la migración irregular;

- apoyar a los socios para reforzar la gobernanza y la gestión de la migración;
- fomentar la cooperación en materia de retorno y readmisión;
- desarrollar vías legales hacia Europa.

La cooperación entre los Estados miembros y terceros países en materia de readmisión de nacionales de terceros países en situación irregular es un elemento importante de esta política. Para reforzar estas asociaciones globales y garantizar la plena cooperación de terceros países, la UE necesita movilizar todos los instrumentos disponibles, en particular la cooperación al desarrollo, el comercio o los visados.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), artículo 25 *bis*, apartado 5, letra a).

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

No procede.

• Proporcionalidad

Las medidas propuestas, que tienen por objeto animar a Irak a mejorar su cooperación en materia de readmisión de migrantes irregulares, son proporcionadas al objetivo perseguido. Estas medidas no afectan a las propias posibilidades del solicitante de solicitar y obtener un visado, sino que regulan determinados aspectos del procedimiento de expedición del visado o el importe de las tasas de visado.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

• Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente

No procede.

• Consultas con las partes interesadas

No procede.

• Obtención y uso de asesoramiento especializado

No procede.

• Evaluación de impacto

No procede.

• Adecuación regulatoria y simplificación

No procede.

- **Derechos fundamentales**

Las medidas propuestas no afectan a la posibilidad de solicitar y obtener visados, y respetan los derechos fundamentales de los solicitantes, en particular en lo que se refiere al respeto de la vida familiar.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

No procede.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

No procede.

- **Documentos explicativos (para las directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

No procede.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

sobre la suspensión de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con Irak

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados)⁴, y en particular su artículo 25 *bis*, apartado 5, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Irak, por otra⁵, que entró en vigor el 1 de agosto de 2018, reitera la obligación habitual de ambas Partes de readmitir a sus propios nacionales que se encuentren ilegalmente en el territorio de la otra Parte (artículo 105 3). Irak no respeta esta obligación, como lo atestigua su posición declarada de no cooperar en los retornos no voluntarios. Los Estados miembros también se enfrentan a una escasa cooperación por parte de Irak en todos los aspectos del proceso de retorno.
- (2) La Comisión ha pedido reiteradamente a Irak que mejore la cooperación en materia de readmisión de nacionales de terceros países en situación irregular y que aplique plenamente las disposiciones sobre readmisión de sus propios nacionales del Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Irak, en particular en el marco del diálogo informal UE-Irak sobre migración (establecido en 2017), así como en los intercambios orales y escritos con los representantes del Gobierno iraquí, expresando específicamente su creciente preocupación a este respecto y advirtiendo de las posibles consecuencias de no mejorar la cooperación en materia de readmisión.
- (3) Teniendo en cuenta las medidas adoptadas hasta la fecha por la Comisión para mejorar el nivel de cooperación y las relaciones globales de la Unión con Irak, se considera que la cooperación de Irak con la Unión en materia de readmisión no es suficiente y que, por lo tanto, es necesario actuar.
- (4) Por consiguiente, debe suspenderse temporalmente la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n.º 810/2009 a los nacionales de Irak. Se considera que esta medida es la más eficaz para animar a las autoridades iraquíes a emprender las acciones necesarias para mejorar la cooperación en materia de readmisión. La suspensión temporal no se aplica a los nacionales de Irak que soliciten un visado y que

⁴ DO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

⁵ [DO L 204 de 31.7.2012, p. 20](#) (texto del Acuerdo), DO L 203 de 10.8.2018, p. 1 (Decisión del Consejo relativa a la celebración)

sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión al que se aplique la Directiva 2004/38/CE o de un nacional de un tercer país que disfrute de un derecho de libre circulación equivalente al de los ciudadanos de la Unión en virtud de un acuerdo celebrado entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y un tercer país, por otra.

- (5) Las medidas objeto de suspensión temporal se establecen en el artículo 25 *bis*, apartado 5, letra a), del Código de visados: suspensión de la posibilidad de eximir de los requisitos de proporcionar pruebas documentales a los solicitantes de visado a que se hace referencia en el artículo 14, apartado 6; suspensión del plazo general de tramitación de 15 días naturales mencionado en el artículo 23, apartado 1 (lo que, por consiguiente, también excluye la aplicación de la norma relativa a la ampliación de este periodo hasta un máximo de 45 días en casos concretos); suspensión de la expedición de visados para entradas múltiples de conformidad con el artículo 24, apartado 2 y apartado 2, letra c); y suspensión de la posibilidad de eximir de las tasas de visado a los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio con arreglo al artículo 16, apartado 5, letra b).
- (6) El artículo 21, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y sus disposiciones de aplicación. La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁶ da efecto a esas limitaciones y condiciones. La presente Decisión no afecta a la aplicación de dicha Directiva, que amplía el derecho a la libre circulación a los miembros de la familia, independientemente de su nacionalidad, cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con este. La presente Decisión no se aplica ni a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión al que se aplique la Directiva 2004/38/CE, ni a los nacionales de un tercer país que disfruten de un derecho de libre circulación equivalente al de los ciudadanos de la Unión en virtud de un acuerdo entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y un tercer país, por otra.
- (7) Puesto que Dinamarca decidió incorporar a su ordenamiento nacional el Reglamento (CE) n° 810/2009, basado en el acervo de Schengen, de conformidad con el artículo 4 del Protocolo (n° 22) sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca está obligada, en virtud del Derecho internacional, a aplicar la presente Decisión.
- (8) La presente Decisión desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo⁷; por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (9) Por lo que respecta a Islandia y Noruega, la presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea, la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de

⁶ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

⁷ Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

Schengen, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo⁸.

- (10) Por lo que respecta a Suiza, la presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, la aplicación y el desarrollo del acervo de Schengen⁹, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo¹⁰.
- (11) Por lo que respecta a Liechtenstein, la presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, la aplicación y el desarrollo del acervo de Schengen¹¹, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE del Consejo¹².
- (12) La presente Decisión constituye un acto que desarrolla o está relacionado con el acervo de Schengen en el sentido del artículo 3, apartado 2, del Acta de adhesión de 2003, del artículo 4, apartado 2, del Acta de adhesión de 2005 y del artículo 4, apartado 2, del Acta de adhesión de 2011.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1 *Ámbito de aplicación*

- 1. La presente Decisión se aplicará a los nacionales de Irak que estén sujetos a la obligación de visado de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo¹³.

⁸ Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del Acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

⁹ DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

¹⁰ Decisión 2008/146/CE del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

¹¹ DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

¹² Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas (DO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

¹³ Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (texto codificado) (DO L 303 de 28.11.2018, p. 39).

2. No se aplica a los nacionales de Irak que estén exentos de la obligación de visado en virtud del artículo 4 o del artículo 6 de dicho Reglamento.
3. La presente Decisión no se aplica a los nacionales de Irak que soliciten un visado y que sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión al que se aplique la Directiva 2004/38/CE o de un nacional de un tercer país que disfrute de un derecho de libre circulación equivalente al de los ciudadanos de la Unión en virtud de un acuerdo entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y un tercer país, por otra.

Artículo 2

Suspensión temporal de la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n.º 810/2009

Se suspenderá temporalmente la aplicación de las siguientes disposiciones del Reglamento (CE) n.º 810/2009:

- a) artículo 14, apartado 6;
- b) artículo 16, apartado 5, letra b);
- c) artículo 23, apartado 1;
- d) artículo 24, apartados 2 y 2 bis.

Artículo 3

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Decisión serán el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, la República Checa, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Croacia, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*