



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.5.2011  
COM(2011) 290 окончателен

2011/0138 (COD)

Предложение за

**РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите-членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване**

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. ОБЩ КОНТЕКСТ И ОСНОВАНИЯ ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

В съответствие с член 62, точка 2, буква б), i) от Договора за създаване на Европейската общност Съветът прие Регламент (ЕО) № 539/2001<sup>1</sup> на Съвета за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите-членки (т.нар. „отрицателен списък“), както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (т.нар. „положителен списък“). В член 61 от Договора за ЕО тези списъци са цитирани сред съпътстващите мерки, които са пряко свързани със свободното движение на хора в пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

Ето защо от приемането си до днес регламентът е изменян осем пъти<sup>2</sup>. Всички изменения на регламента в последно време бяха насочени към преразглеждане на положителния и отрицателния списък за визов режим, дадени в приложение към регламента, последно във връзка с прехвърлянето на Тайван в положителния списък и също така във връзка с изхода от диалога за либерализиране на визовия режим чрез прехвърлянето на двете оставащи държави от Западните Балкани — Албания и Босна и Херцеговина, в положителния списък за визов режим.

През изминалите години възникна необходимост от въвеждането и на някои допълнителни, технически изменения в основния текст на регламента, например за повишаване на правната сигурност чрез правила за определени ситуации, останали все още извън обхвата на регламента, и за коригиране на дадени определения в резултат на скорошни промени, породени от вторичното законодателство, като например приемането на Визовия кодекс (Регламент (ЕО) № 810/2009 на Съвета)<sup>3</sup>.

Освен това десет години след включването на достиженията на правото от Шенген в рамката на ЕС и създаването на общата визова политика е необходимо, в съответствие с член 77, параграф 2, буква а) от ДФЕС, да се осъществи напредък към още по-голяма хармонизация на общата визова политика на ЕС по отношение на определени категории, изброени в член 4 от регламента, за които отделните държави-членки досега вземаха едностранни решения.

И накрая, с оглед на влизането в сила на Договора от Лисабон и произтичащите последици се изискват допълнителни изменения, като например въвеждане на предпазна клауза и изменение на механизма за реципрочност.

---

<sup>1</sup> ОВ L 81, 21.3.2001 г., стр. 1.

<sup>2</sup> Регламенти на Съвета (ЕО) № 2414/2001 от 7 декември 2001 г. (ОВ L 327, 12.12.2001 г., стр. 1), (ЕО) № 453/2003 от 6 март 2003 г. (ОВ L 69, 13.3.2003 г., стр. 10), (ЕО) № 851/2005 от 2 юни 2005 г. (ОВ L 141, 4.6.2005 г., стр. 3), (ЕО) № 1791/2006 от 20 ноември 2006 г. (ОВ L 363, 20.12.2006 г., стр. 1), (ЕО) № 1932/2006 от 21 декември 2006 г. (ОВ L 405, 30.12.2006 г., стр. 23), (ЕО) № 1244/2009 от 30 ноември 2009 г. (ОВ L 336, 18.12.2009 г., стр. 1), (ЕС) № 1091/2010 от 24 ноември 2010 г. (ОВ L 329, 14.12.2010 г., стр.1) и (ЕС) № 1211/2010 от 15 декември 2010 г. (ОВ L 339, 22.12.2010 г., стр.9).

<sup>3</sup> ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

## **1.1. Кратко описание на предложеното действие**

Настоящото изменение на регламента има следните цели:

- да се въведе предпазна клауза за визите, която да даде възможност за бързо, временно суспендиране на отмяната на визовия режим за трета страна от положителния списък при извънредни ситуации, изискващи спешна реакция за преодоляване на трудностите, които изпитват държавите-членки;
- да се изменят определени разпоредби, напр. за механизма за реципрочност, така че бъдат приведени в пълно съответствие със съответните разпоредби на ДФЕС;
- да се осигури съответствие с Регламент (ЕО) № 810/2009 на Съвета за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс)<sup>4</sup>, приложим от 5 април 2010 г., като например се въведат подходящи определения за кратък престой и виза;
- да се гарантира, че в съответствие с член 77, параграф 2, буква а) от ДФЕС регламентът определя по изчерпателен начин дали за гражданин на дадена трета страна следва да се прилага изискването за виза или той следва да бъде освободен от него и така да се осигури правна сигурност, като се допълнят правилата, приложими по отношение на бежанците и лицата без гражданство, за да се изясни приложимият визов режим за онези, които пребивават в Обединеното кралство или в Ирландия;
- да се постигне напредък към пълна хармонизация на общата визова политика чрез въвеждането на нови, по-хармонизирани правила относно изискването за виза или освобождаването от него, приложими по отношение на различни категории граждани на трети страна;
- да се въведат ясни правила относно изискването за виза/освобождаването по отношение на притежателите на пасавани и на различни паспорти, издадени от определени субекти на международното право, които не могат да бъдат определени като международни междуправителствени организации;
- да се приеме нова разпоредба относно задълженията на определени държави-членки, произтичащи от предхождащи споразумения на ЕС/международни споразумения, което предполага необходимостта от дерогация от общите визови правила.

## **2. ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

### **2.1. Въвеждане на предпазна клауза за визите с цел суспендиране на либерализирането на визовия режим**

Съветът по правосъдие и вътрешни работи от 8 ноември 2010 г. прие отмяната на визовия режим за Албания и Босна и Херцеговина въпреки нежеланието на определени държави-членки, дължащо се на бързото нарастване на броя на молбите за предоставяне на убежище в някои държави-членки след либерализирането на визовия режим за някои държави от Западните Балкани. В отговор на тези опасения Комисията направи изявление, с което засилва по спешност наблюдението след либерализирането

---

<sup>4</sup> ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

на визовия режим във всички държави от Западните Балкани, които са постигнали това, и заяви по-конкретно, че *в случай на внезапен приток на граждани от една или повече трети страни, в т.ч. от Западните Балкани, към една или повече държави-членки, Комисията може да предложи Съветът да приеме временни мерки в полза на засегнатата(ите) държава(и)-членка(и), в съответствие с член 78 от Договора, и бързо прекратяване на либерализирането на визовия режим.*

В допълнение към изявлението на Комисията в края на декември 2010 г. две държави-членки представиха документ (Документ № 18212/10 VISA 311 COMIX 842), с който предложиха въвеждането на предпазна клауза в Регламент № 539/2001, която да оправомощи Комисията да взема решения за временно суспендиране на отмяната на визовия режим, в съответствие с процедурата по комитология, ако са изпълнени определени условия.

Една такава предпазна клауза би могла също така да спомогне за в бъдеще за запазване на цялостността на процесите на либерализиране на визовия режим и за изграждане на доверие сред обществеността.

Държавите-членки освен това изразиха обща подкрепа за това предложение в рамките на Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (SCIFA). Държавите-членки изразиха общо съгласие за това, че такава предпазна клауза би осигурила обща рамка за в бъдеще, без да бъде свързана с конкретни трети страни.

Клаузата ще допълва, но ще бъде отделена от предпазната клауза в член 78, параграф 3 от ДФЕС. Тя следва да се прилага единствено като временна мярка при ясно определени извънредни ситуации.

Предпазната клауза трябва ясно да гласи, че става въпрос за суспендиране на отмяната на визовия режим само за кратък период, по спешност, и въз основа на ясно определени и разграничени критерии. Клаузата би могла да се приведе в действие единствено в случай на извънредна ситуация, т.е. ако има внезапна промяна на ситуацията, например когато съответните цифри нараснат внезапно в рамките на сравнително кратък период и когато се налага спешна реакция чрез въвеждане на визи, за да се преодолеят трудностите, които изпитват засегнатите държави-членки, и когато мерките въз основа на член 78, параграф 3 от ДФЕС не биха представлявали подходяща или задоволителна реакция.

За да може да се реагира бързо в горните ситуации, решението за временно суспендиране на отмяната на визовия режим ще бъде вземано чрез процедура по комитология в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011<sup>5</sup>: чрез предоставяне на изпълнителни правомощия на Комисията въз основа на член 291 от ДФЕС.

Дори и да са ясно определени условията за привеждането в действие на предпазната клауза, Комисията ще трябва да прави оценка на ситуацията, а не трябва да се действа автоматично след получаването на нотификации от държавите-членки. Когато преценява дали е уместно да се суспендира отмяната на визовия режим за дадена трета страна, Комисията ще взема предвид броя на държавите-членки, засегнати от

---

<sup>5</sup> ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

внезапното настъпване на някоя от изброените в настоящото предложение ситуации, както и тяхното цялостно въздействие върху миграционната обстановка в ЕС.

В съответствие с правилата за комитологията в Регламент (ЕС) № 182/2011 в рамките на процедурата по разглеждане Европейският парламент и Съветът ще получават едновременно с членовете на комитета предложението за решение на Комисията за суспендиране на отмяната на визовия режим за една или повече трети страни заедно с други съответни документи, в т.ч. например докладите на FRONTEX и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), ако има такива, както и първоначалните нотификации от държавите-членки.

За суспендиране на отмяната на визовия режим изглежда подходящо да се използва *процедурата по разглеждане*. Комитетът се произнася със становище чрез квалифицирано мнозинство. Гласовете на членовете се претеглят по начина, определен в съответната разпоредба от Договора (член 238, параграф 3 от ДФЕС). Когато комитетът даде положително становище, Комисията приема акта за изпълнение. Ако комитетът даде отрицателно становище, Комисията не приема акта.

Европейският парламент и Съветът ще имат правото на контрол, за да се уверят, че Комисията не превишава своите изпълнителни правомощия в съответствие с член 11 от Регламент (ЕС) № 182/2011.

Освен това, в интерес на прозрачността, Комисията би могла да обменя становища с Европейския парламент при поискване от негова страна след предложение за временно суспендиране на отмяната на визовия режим за една или повече трети страни.

Преди да изтече срокът на временното суспендиране Комисията ще изпраща доклад на Европейския парламент и Съвета заедно с предложение, когато това е уместно, за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001, съобразно обикновената законодателна процедура, за да се прехвърли третата страна в отрицателния списък за визов режим. В този случай мярката суспендиране би могла да бъде продължена с ново решение за изпълнение, прието посредством процедура по комитология за срок от най-много девет месеца, като така ще се даде достатъчно време на Европейския парламент и Съвета да отхвърлят или да приемат предложението за изменение на списъците в Регламент (ЕО) № 539/2001.

## **2.2. Изменение на механизма за реципрочност**

При извършване на кодификация на Регламент (ЕО) № 539/2001 Консултативната работна група от юридически експерти от Комисията, Съвета и Европейския парламент разгледа вторичното правно основание, установено с Регламент (ЕО) № 851/2005<sup>6</sup>. Член 1, параграф 4, буква в) от Регламент (ЕО) № 539/2001 след изменението гласи следното: „Комисията докладва на Съвета в срок от деветдесет дни след публикуването на нотификацията, съгласувано със съответната държава-членка. Към този доклад може да бъде приложено предложение за временно възстановяване на задължението за виза за гражданите на съответната трета страна. Комисията може да внесе предложението и след обсъждането на нейния доклад в Съвета. *Съветът се произнася по предложението с квалифицирано мнозинство в срок от три месеца.*“

---

<sup>6</sup> ОВ L 141, 4.6.2005 г., стр. 3.

Според Консултативната група на правните служби посочената разпоредба създава вторично правно основание, което не е явно неактуално, и затова трябва да бъде преразгледана в светлината на решението на Съда на ЕС от 6 май 2008 г. по Дело С-133/06, за да бъде заличена или изменена.

В област, в която се прилага съвместното вземане на решения, от правна гледна точка не е възможно във вторично законодателство да се предвижда опростена процедура, която дава възможност на Съвета да взема решения по предложение на Комисията без всякакво участие на Европейския парламент.

Следователно посочената разпоредба ще бъде запазена, но с изменения, като от една страна ще бъде постановено, че докладът трябва да бъде изпратен и на Европейския парламент, а от друга страна ще бъде добавена ролята на Европейския парламент в съвместното вземане на решения.

Кодифицирането ще продължи и ще приключи след приемането на настоящото изменение.

В този контекст следва да се отбележи, че една държава-членка предложи *изменение на сегашния механизъм за реципрочност*, за да стане по-ефективен. Съгласно предложението Комисията ще бъде длъжна да представи предложение, в много кратък срок, за временно възстановяване на изискването за виза за гражданите на трета страна, която не отмени задължението за виза в срок, не по-дълъг от 12 месеца след въвеждането на това задължение за дадена държава-членка.

Важно е да се подчертае, че такова изменение на механизма за реципрочност би нарушило изключителното право на инициатива на Комисията и не би довело непременно до приемане на предложената ответна мярка.

Още първоначалният механизъм за реципрочност в Регламент (ЕО) № 539/2001 предполагаше определена автоматичност: съобщаването на случаите на липса на реципрочност не бе задължително; засегнатата държава-членка имаше свободата да реши дали да изпрати нотификация. Ако обаче съобщаването е било направено, държавите-членки бяха длъжни временно и автоматично, в срок от 30 дни след нотификациите, да наложат изискването за виза за гражданите на съответната трета страна, освен ако Съветът не вземеше друго решение.

Тази автоматичност бе смятана за слабост в първоначалния механизъм за реципрочност и затова бе преустановена през 2005 г. поради неефективност. Няма основания да се смята, че сега би била по-ефективна.

Сегашният механизъм за реципрочност, изменен през 2005 г., като цяло е смятан за ефективен, а случаите, в които липсва реципрочност, значително са намалели. Оставащите случаи на липса на реципрочност са най-вече ситуации, в които третите страни смятат, че някои държави-членки не отговарят на обективните критерии за отмяна на визовия режим, определени в националното законодателство на тези трети страни.

Докато при прилагането на предпазната клауза в случай на извънредни ситуации, характеризиращи се с ясно определени условия (вж. т. 2.1 по-горе), се обмисля да се използва процедурата по комитология, в случая на възстановяване на изискването за

виза спрямо трета страна като ответна мярка при липса на реципрочност трябва да се вземе предвид цялостната външна политика на Европейския съюз спрямо въпросната трета страна, без да се действа автоматично, както и принципът на солидарност между държавите-членки на ЕС. Трябва да се направи политическа оценка на уместността на такава мярка.

Повечето държави-членки също препоръчаха да не се използва „автоматично“ възстановяване/налагане на изискването за виза спрямо граждани на трети страни поради политическите последици, до които води, и призоваха вместо това да се използва разработен за конкретния случай подход и да се прилагат временни мерки в други области.

### **2.3. Определение за виза и за кратък престой без виза**

В настоящото предложение определението за виза се приравнява към определението, използвано във Визовия кодекс. Следователно визата представлява разрешение за транзитно преминаване или планиран престой на територията на държавите-членки с продължителност не повече от три месеца в рамките на всеки шестмесечен период, считано от датата на първото влизане на територията на държавите-членки.

За целите на настоящия регламент визата за летищен транзит е изключена от това определение, тъй като визовият режим, приложим от страна на държавите-членки спрямо гражданите на трети страни, транзитно преминаващи през международните летища на държавите-членки, е уреден с Визовия кодекс и е включен в него.

Гражданите на третите страни от списъка в приложение II са освободени от задължението за виза по параграф 1 за срок на престой на територията на държавите-членки не повече от три месеца в рамките на всеки шестмесечен период.

Това определение също така отразява последиците, до които доведе тълкуването на правилото за тримесечния кратък престой, направено от Съда на ЕС по дело 241/05<sup>7</sup>.

### **2.4. Бежанци и лица без гражданство, пребиваващи в Обединеното кралство или в Ирландия**

Още в едно от предишните изменения през 2006 г. на Регламент (ЕО) № 539/2001 (Регламент (ЕО) № 1932/2006) се предвиждаше да се изясни положението на бежанците и лицата без гражданство, като се коригират приложимите визови правила, които

---

<sup>7</sup> В Решение от 3 октомври 2006 г. по дело C-241/05, Nicolae Bot/Préfet du Val-de-Marne (Recueil 2006 г., стр. I-9627) Съдът постанови, че член 20, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген трябва да се тълкува в смисъл, че терминът „първо влизане“ в тази разпоредба, освен че се отнася за най-първото влизане на територията на договарящите се страни по споразумението, се отнася и за първото влизане на тази територия, осъществяващо се след изтичането на период от шест месеца след най-първото влизане, както и за всяко друго първо влизане, осъществяващо се след изтичането на всеки нов период от шест месеца след предходна дата на първо влизане. Чрез тълкуване по аналогия това важи и за престойте въз основа на виза.

Краткосрочната виза е пътническа виза, която важи за едно или повече влизания, като продължителността на непрекъснатия престой или на общия престой от последователни посещения не надхвърля три месеца в рамките на едно шестмесечие, считано от датата на първото влизане. Чуждите граждани, за които няма изискване за притежаване на виза, могат свободно да се движат на територията на държавите от Шенген за период до три месеца в рамките на шест месеца, считано от датата на първото влизане.

правят разграничение между тези, пребиваващи в държава-членка, и тези, пребиваващи в трета страна.

Въз основа на Протокола относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, Ирландия и Обединеното кралство не участват в приемането на Регламент (ЕО) № 539/2001 и неговите изменения. Ето защо Обединеното кралство и Ирландия не са считани за държави-членки от гледна точка на Регламент (ЕО) № 539/2001. Следователно разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1932/2006 относно свързаните с визите правила, приложими по отношение на бежанците и лицата без гражданство, не се прилагат по отношение на такива лица, когато те пребивават в Обединеното кралство или в Ирландия.

Настоящото предложение има за цел да разреши тази неудовлетворителна ситуация чрез включване в регламента на разпоредба относно бежанците и лицата без гражданство, пребиваващи в Обединеното кралство или в Ирландия.

Тъй като няма взаимно признаване на визите и няма равностойност между разрешенията за пребиваване и визите във взаимоотношенията между Обединеното кралство и Ирландия, от една страна, и държавите-членки от Шенген, от друга страна, с регламента се дава свобода на държавите-членки да вземат решения самостоятелно относно изискването за виза или освобождаването от него за тази категория лица. Тези национални решения следва да бъдат съобщени на Комисията в съответствие с член 5 от регламента.

## **2.5. Хармонизиране на изискването за виза/освобождаването от него по отношение на определени категории, изброени в член 4, параграф 1**

Член 4 от Регламент (ЕО) № 539/2001 предвижда възможността държавите-членки самостоятелно да освобождават от изискването за виза различни категории граждани на трети страни от отрицателния списък или да налагат изискване за виза спрямо граждани на трети страни от положителния списък.

Становището на Комисията е, че десет години след включването на достиженията на правото от Шенген в рамката на ЕС е настъпил моментът да се направи следващата стъпка в посока по-хармонизирана обща визова политика. Трябва да се положат усилия за постигане на пълно съответствие с Договора чрез създаване на истинска обща визова политика. Поради това настоящото предложение има за цел да ограничи свободата на държавите-членки да отменят визовия режим или да налагат изискване за виза по отношение на различни категории лица, посочени в член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 539/2001, чрез създаване на допълнителни общи правила относно изискването за виза за някои от тези категории. При все това в предложението се отчитат и съществуващите значителни разлики в практиките на държавите-членки във връзка с определени категории (като притежатели на дипломатически и служебни паспорти) и се запазва възможността държавите-членки засега да продължат да вземат решения самостоятелно относно изискването за виза или освобождаването от него, освен в случаите, когато ЕС би договорил споразумения с определени трети страни за отмяна на визовия режим за тези категории.



### 2.5.1. По-нататъшно хармонизиране

Комисията се стреми към по-нататъшен напредък в посока пълна хармонизация по отношение на категориите в член 4, параграф 1, за които вече съществува хармонизация *de facto* или квазихармонизация.

Съгласно сегашните нотификации, предоставени от държавите-членки, членовете на *граждански въздушни екипажи* са освободени от изискването за виза от всички държави-членки. При тези обстоятелства вече не е оправдано да се запази възможността държавите-членки свободно да вземат решения относно освобождаването на тази категория.

Що се отнася до *гражданските морски екипажи*, всички държави-членки с изключение на две освобождават тези лица от изискването за виза при *отпуск на сушата*, докато всички държави-членки с изключение на две запазват изискването за виза при *транзитно* преминаване. Затова с настоящото изменение ще се уреди общото, хармонизирано освобождаване от изискването за виза съответно за първата категория и изискването за виза за втората категория.

Само една държава-членка освобождава от изискването за виза *екипажа и съпровождащите лица на полети, извършвани с цел провеждане на спасителна операция или оказване на спешна помощ, както и други лица, които оказват помощ при бедствие или катастрофа*, затова настоящият регламент ще премахне тази категория.

### 2.5.2. Запазване на правилата

За категорията *граждански екипажи на кораби, които плават по международни вътрешни водни пътища*, сегашните разпоредби ще се запазят, тъй като от нотификациите на държавите-членки е видно, че държавите-членки, през чиято територия тече р. Рейн или р. Дунав, имат различаващи се практики във връзка с изискването за виза или освобождаването от него по отношение на тази категория. Освен това във връзка с този въпрос протича законодателна дейност в рамките на Централната комисия за корабоплаване по Рейн (CCNR) и това също трябва да се има предвид.

Съществуващата сега възможност държавите-членки да вземат решения относно освобождаването на *притежателите на пасавани, издадени от някои междуправителствени организации*, също няма да бъде засегната от настоящото изменение.

### 2.5.3. Нова разпоредба — за спазване на задълженията, произтичащи от предхождащи споразумения на ЕС

Преди създаването на общата визова политика на ЕС Европейският съюз и неговите държави-членки са сключили международни споразумения, като например споразумения за асоцииране, с трети страни, посветени *inter alia* на движението на хора и услуги, и тези споразумения биха могли да имат отражение върху изискването за виза, наложено за гражданите на трети страни. Такива международни споразумения, сключени от Съюза, имат юридически примат спрямо разпоредбите на вторичното законодателство на ЕС, включително и на Регламент (ЕО) № 539/2001. Ако тези

международни споразумения съдържат т.нар. „клауза за запазване на съществуващото положение“ (клауза „standstill“), това би могло да доведе до задължението за определени държави-членки да направят дерогация от правилата на общата визова политика в съответствие със своите национални законодателства и практики, приложими/действащи на датата на влизане в сила на клаузата за запазване на съществуващото положение.

Ето защо Комисията предлага в член 4 да се въведе разпоредба, която да позволява на държавите-членки да освобождават лицата, предоставящи услуги, от изискването за виза дотолкова, доколкото е необходимо за спазване на международните задължения, поети от Общността преди влизането в сила на Регламент (ЕО) № 539/2001.

Настоящото предложение е съобразено с Решението на Съда на ЕС от 19 февруари 2009 г. по дело C-228/06, Mehmet Soysal и Ibrahim Savatli/Bundesrepublik Deutschland (Сборник 2009 г., стр. I-1031), в което Съдът постанови, че „Член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол към Споразумението за асоцииране с Турция, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска след влизането в сила на този протокол въвеждането на изискване за получаване на виза, за да се позволи на турски граждани, като жалбоподателите в главното производство, да влязат на територията на дадена държава-членка с цел да предоставят в нея услуги за сметка на установено в Турция предприятие, след като към тази дата такава виза не е била изисквана“.

Член 41 от Допълнителния протокол определя клауза за запазване на съществуващото положение, която гласи, че „договарящите се страни се въздържат от въвеждане помежду си на нови ограничения, свързани със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги“. Понастоящем Комисията няма сведения дали освен Турция и други страни се ползват от подобна клауза за запазване на съществуващото положение, въведена с международно споразумение, сключено със Съюза.

Засегнатите от такава дерогация държави-членки трябва да уведомят Комисията и другите държави-членки за това.

#### *2.5.4. Процедура за освобождаване от изискването за виза на притежателите на дипломатически и служебни паспорти от трети страни след отмяната на Регламент (ЕО) № 789/2001 на Съвета<sup>8</sup>*

Сегашният текст на член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 539/2001 се позовава на процедурата, въведена с Регламент (ЕО) № 789/2001, която трябва да се следва, когато държава-членка реши да освободи от изискването за виза притежателите на дипломатически и/или служебни паспорти от трета страна.

Съгласно Регламент (ЕО) № 789/2001 държавите-членки, желаещи да освободят от изискването за виза притежателите на дипломатически и служебни паспорти от трети страни, за чиито граждани се изисква предварителна консултация, трябваше да внасят законодателна инициатива, по която Съветът вземаше решение с квалифицирано мнозинство (след 2006 г.).

---

<sup>8</sup> ОВ L 116, 24.4.2001 г., стр. 2.

Що се отнася до притежателите на такива паспорти от трети страни, за които не се изисква предварителна консултация, Регламент (ЕО) № 789/2001 задължаваше държавите-членки просто да съобщят на Съвета за всички изменения в своите визови правила (изискване или освобождаване от него).

Регламент (ЕО) № 789/2001 обаче бе отменен с Регламент (ЕО) № 810/2009 на Съвета за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс)<sup>9</sup>. Считаше се, че след отмяната на гореспоменатия регламент би било подходящо тези „процедурни“ аспекти на националните решения относно изискването за виза или освобождаването от него по отношение на притежателите на такива паспорти да бъдат включени в Регламент (ЕО) № 539/2001, ако е необходимо.

Затова в рамките на настоящото изменение е необходимо да се прецени дали следва да се предвиди специфична процедура за вземане на решения в случаите, когато държава-членка желае да премахне изискването за виза по отношение на притежателите на дипломатически и служебни паспорти от трета страна, за която се изисква предварителна консултация.

Според Комисията не е необходимо да се установява такъв специфичен „механизъм за общо решение“ по този въпрос поради причини както от институционален характер, така и по същество.

По отношение на институционалните аспекти:

След изтичането на преходния период от пет години, предвиден в Договора от Амстердам по отношение на Дял IV от ДЕО, и влизането в сила на новия Договор за функционирането на Европейския съюз от правна гледна точка вече не е възможно да се въведе процедура за вземане на решения, в която право на инициатива да има държава-членка; от институционална гледна точка е дори неприемливо да се допусне, че предложение или намерение на дадена държава-членка (да премахне изискването за виза за притежателите на дипломатически паспорти от страна, за която се изисква предварителна консултация) би обвързало Комисията да упражни своето право на инициатива; Комисията не може да бъде заставена да внесе предложение.

Освен това, ако се въведе процедура за „общо решение“, следва да се спазват принципите и процедурите, предвидени в ДФЕС (вж. по-горе механизма за реципрочност, т. 2.2). Съветът не би могъл да вземе решение самостоятелно; такава мярка следва да бъде приета чрез процедура на съвместно вземане на решения съвместно с Европейския парламент.

По отношение на същностните аспекти:

Решението да се иска предварителна консултация относно заявленията за издаване на визи, подадени от гражданите на определена трета страна (или определени категории граждани), е решение от чисто национален характер. Солидарността в рамките на Шенген предполага, че наистина другите държави-членки системно изпращат на отправилата искане държава-членка заявленията за издаване на визи, подлежащи на предварителна консултация.

---

<sup>9</sup> ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

По принцип решението за премахване на изискването за виза за притежателите на дипломатически и служебни паспорти от страните от отрицателния списък също е едностранно решение на дадена държава-членка. По принцип другите държави-членки не са длъжни да приемат тези мерки: въз основа на такова решение съответните дипломати могат да пътуват без виза до въпросната държава-членка, но за пътуване до другите държави-членки изискването за виза остава. Естествено, дипломатите се намират в Шенгенското пространство без вътрешни граници, което би могло да предполага известен риск.

При все това трябва да се припомнят следните елементи:

- ако една или повече държави-членки са премахнали задължението за притежателите на дипломатически и служебни паспорти от определена трета страна, преди друга държава-членка да добави тази страна към списъка със страни за предварителна консултация, предхождащото премахване на изискването за виза не се засяга изобщо и действието му продължава;
- дори и при процедура на предварителна консултация дадена държава-членка да се противопостави на издаването на виза на лице, което е подало заявление, държавата-членка, обработваща заявлението за издаване на виза, не е длъжна да откаже да издаде виза; тя може да реши да издаде виза с ограничена териториална валидност, така позволявайки достъп единствено до собствената си територия. Естествено, лицето се намира в Шенгенското пространство без вътрешни граници, което — отново — би могло да предполага известен риск.

## **2.6. Изясняване на положението и създаване на правно основание за изискването за виза или освобождаването от него по отношение на други субекти на международното право, които издават дипломатически или служебни паспорти или пасавани на своите членове, но които не са междуправителствени организации**

Съществуват определени субекти на международното право, които издават дипломатически или служебни паспорти или пасавани. Те не са междуправителствени организации и затова понастоящем не са обхванати от разпоредбите на член 4 от Регламент (ЕО) № 539/2001. От друга страна, те са включени в Таблицата на документи за пътуване и държавите-членки са обявили дали признават или не признават техните документи за пътуване (напр. Суверенния военен орден на Малта).

Необходимо е тези субекти също да бъдат обхванати от разпоредбите на Регламент (ЕО) № 539/2001 и държавите-членки следва да решат и да съобщят на Комисията в съответствие с член 5 дали освобождават от изискването за виза притежателите на документи за пътуване, издадени от тези субекти.

## **3. ОСНОВНИ ОРГАНИЗАЦИИ/ЕКСПЕРТИ, С КОИТО СА ПРОВЕДЕНИ КОНСУЛТАЦИИ**

Проведени са консултации с държавите-членки.

## **4. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Не е необходима.

## **5. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ**

Предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) това предложение представлява развитие на общата визова политика в съответствие с член 77, параграф 2, буква а) от ДФЕС.

## **6. ПРИНЦИПИ НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И СУБСИДИАРНОСТ:**

Регламент (ЕО) № 539/2001 определя третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите-членки (отрицателен списък), както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (положителен списък).

Решението за изменение на тези списъци, за прехвърляне на държави от отрицателния в положителния списък или в обратна посока, както и за извършване на други изменения на регламента, попада в компетентността на Съюза съгласно член 77, параграф 2, буква а) от ДФЕС. Това е тема, по която от дълго време се търси пълна хармонизация поради очевидни причини, свързани с ефективността.

## **7. ИЗБОР НА ИНСТРУМЕНТИ**

Регламент (ЕО) № 539/2001 следва да бъде изменен с регламент.

## **8. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Предложеното изменение няма отражение върху бюджета на ЕС.

Предложение за

## **РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите-членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване**

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 77, параграф 2, буква а) от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия<sup>10</sup>,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Настоящият регламент въвежда предпазна клауза за визите, която да даде възможност за бързо, временно суспендиране на отмяната на визовия режим за трета страна от положителния списък при извънредни ситуации, изискващи спешна реакция за преодоляване на трудностите, които изпитват една или повече държави-членки, и като се вземе предвид цялостното отражение на извънредната ситуация върху Европейския съюз като цяло.
- (2) С цел да се осигурят еднакви условия за прилагането на предпазната клауза за визите, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия. Тези правомощия следва да бъдат упражнявани в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията<sup>11</sup>.
- (3) Механизмът за реципрочност, който трябва да се приложи, ако някоя от третите страни, включени в приложение II към Регламент (ЕО) № 539/2001, реши да въведе изискване за виза за гражданите на една или повече държави-членки, трябва да се адаптира с оглед на влизането в сила на Договора от Лисабон и практиката на Съда в областта на вторичните правни основания.
- (4) С цел да се осигури съгласуваност с Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския Парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на

---

<sup>10</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>11</sup> ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

Общността (Визов кодекс)<sup>12</sup>, с настоящия регламент определението за виза се приравнява към определението, използвано във Визовия кодекс.

- (5) Трябва да се постигне по-нататъшен напредък към пълна хармонизация на общата визова политика по отношение на категориите изключения, които член 4 от Регламент (ЕО) № 539/2001 позволява на държавите-членки да допуснат. С тази цел с настоящия регламент се изменя член 4 от Регламент (ЕО) № 539/2001 по отношение на въпросите, по които вече има хармонизация *de facto* или квазихармонизация въз основа на сходни практики на държавите-членки.
- (6) Тъй като разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1932/2006 относно визовите правила, приложими по отношение на бежанците и лицата без гражданство, не се прилагат по отношение на такива лица, когато те пребивават в Обединеното кралство или в Ирландия, е необходимо да се изясни положението във връзка с изискването за виза за определени бежанци и лица без гражданство, пребиваващи в Обединеното кралство или в Ирландия. С настоящия регламент се дава свобода на държавите-членки да вземат решения относно изискването за виза или освобождаването от него за тази категория лица. Тези национални решения се съобщават на Комисията.
- (7) Предвид съществуването на определени задължения за държавите-членки съгласно международните споразумения, сключени от Общността преди влизането в сила на Регламент (ЕО) № 539/2001, които предполагат необходимостта от дерогация от общите визови правила, с настоящия регламент се въвежда разпоредба, която дава възможност на държавите-членки да освобождават от изискването за виза лица, предоставящи услуги по време на своя престой, дотолкова, доколкото е необходимо за спазване на тези задължения.
- (8) Настоящият регламент предоставя правно основание за изискването за виза или освобождаването от него по отношение на притежателите на пасавани, дипломатически или служебни паспорти, издадени от определени субекти на международното право, които не са международни междуправителствени организации.
- (9) Настоящият регламент представлява развитие на достиженията на правото от Шенген, в съответствие с Протокола относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз, както са определени в приложение А към Решение 1999/435/ЕО на Съвета<sup>13</sup> от 20 май 1999 г. относно определението на достиженията на правото от Шенген с цел установяване, в съответствие с разпоредби от Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, на правното основание на всяка от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на правото от Шенген.
- (10) По отношение на Исландия и Норвегия настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и

---

<sup>12</sup> ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

<sup>13</sup> ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 1.



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<sup>14</sup>, които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия по прилагането на посоченото споразумение<sup>15</sup>.

- (11) По отношение на Швейцария настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген<sup>16</sup>, които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета<sup>17</sup>.
- (12) По отношение на Лихтенщайн настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн за присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение [хх/2011/ЕС] на Съвета. FN [позоваване на ОВ, прието на 7.3.2011 г.; все още непубликувано]<sup>18</sup>.
- (13) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва в съответствие с Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно искането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген<sup>19</sup>. Следователно Обединеното кралство не участва в приемането му и не е обвързано от него, нито от неговото прилагане.
- (14) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с 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<sup>20</sup>. Следователно Ирландия не участва в приемането му и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане,

---

<sup>14</sup> ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

<sup>15</sup> ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31.

<sup>16</sup> ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

<sup>17</sup> ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1.

<sup>18</sup> ОВ L .....

<sup>19</sup> ОВ L 131, 1.6.2000 г., стр. 43.

<sup>20</sup> ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20.

## ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

### *Член 1*

Регламент (ЕО) № 539/2001 се изменя, както следва:

1. Член 1 се изменя, както следва:

a) параграф 2 се изменя, както следва:

i) първата алинея се заменя със следното:

„Граждани на трети страни, включени в приложение II, са освободени от изисквания за визи по параграф 1 за престой не повече от три месеца в рамките на всеки шестмесечен период, считано от датата на първото влизане на територията на държавите-членки.“

ii) във втората алинея се добавят следните тирета:

– „членовете на граждански въздушни екипажи;

– членовете на граждански морски екипажи при слизане на брега, които притежават документи за самоличност на моряк, издадени в съответствие с конвенциите на Международната организация на труда (№ 108 от 1958 г. и № 185 от 2003 г.) или с Конвенцията за улесняване на международното морско корабоплаване (FAL) на Международната морска организация (ИМО) от 1965 г.“

б) в параграф 4 буква в) се заменя със следното:

в) „Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета в срок от деветдесет дни след публикуването на нотификацията, съгласувано със съответната държава-членка. Към този доклад може да бъде приложено предложение за временно възстановяване на задължението за виза за гражданите на съответната трета страна. Комисията може да внесе предложението и след обсъждането на нейния доклад в Европейския парламент и в Съвета. Европейският парламент и Съветът се произнасят по предложението посредством обикновената законодателна процедура.“

2. Въмква се следният член 1а:

#### *„Член 1а – Предпазна клауза*

1. Параграфи от 2 до 5 от настоящия член се прилагат, в случай че една или повече държави-членки се намират в извънредна ситуация, характеризираща се с настъпване на някое от следните:

a) внезапно нарастване в рамките на шестмесечен период с най-малко 50 % на броя на гражданите на трета страна, включена в приложение II, за които е установено, че пребивават незаконно на територията на държавата-членка, като се направи сравнение с предходния шестмесечен период;

б) внезапно нарастване в рамките на шестмесечен период, в сравнение с предходния шестмесечен период, с най-малко 50 % на броя на молбите за

убежище от граждани на трета страна, включена в приложение II, за която процентът на признаване на молбите за убежище е бил под 3 % през предходния шестмесечен период;

- в) внезапно нарастване в рамките на шестмесечен период с най-малко 50 % на броя на отхвърлените молби за обратно приемане, подадени от дадена държава-членка до включена в приложение II трета страна относно граждани на последната, като се направи сравнение с предходния шестмесечен период.

2. Държава-членка, която се намира в някоя от описаните в параграф 1 извънредни ситуации, може да нотифицира Комисията. Тази нотификация е надлежно обоснована и включва подходяща информация и статистически данни, както и подробно обяснение за предварителните мерки, които съответната държава-членка е предприела за разрешаване на ситуацията.

3. Комисията разглежда нотификацията, като взема предвид броя на държавите-членки, засегнати от някоя от описаните в параграф 1 ситуации, както и цялостното въздействие на нарастването върху миграционната обстановка в Съюза, за която се използват предоставените от държавите-членки данни и докладите на FRONTEX и/или на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, и в срок от три месеца след получаване на нотификацията Комисията може да приеме решение за изпълнение, с което да се суспендира освобождаването от изискването за виза за гражданите на съответната трета страна за срок от шест месеца. Решението за изпълнение се приема в съответствие с процедурата, посочена в член 4а, параграф 2. В решението за изпълнение се определя датата, на която трябва да влезе в сила суспендирането на освобождаването от изискване за виза.

4. Преди да изтече срокът на валидност на решението за изпълнение, прието съгласно параграф 3, Комисията в сътрудничество със съответната(ите) държава(и)-членка(и) представя доклад на Европейския парламент и на Съвета. Към този доклад може да бъде приложено предложение за изменение на настоящия регламент с цел прехвърляне на съответната трета страна в приложение I.

5. Когато Комисията е предложила изменение на настоящия регламент с цел прехвърляне на трета страна в приложение I съгласно параграф 4, тя може да продължи валидността на решението за изпълнение, прието съгласно параграф 3, за срок от най-много девет месеца. Решението за продължаване на валидността на решението за изпълнение се приема в съответствие с процедурата, посочена в член 4а, параграф 2.“

3. Член 2 се заменя със следното:

„За целите на настоящия регламент „виза“ означава разрешение, издадено от държава-членка за транзитно преминаване или планиран престой на територията на държавите-членки с продължителност не повече от три месеца в рамките на всеки шестмесечен период, считано от датата на първото влизане на територията на държавите-членки.“

4. Член 4 се изменя, както следва:

а) параграф 1 се заменя със следното:

„1. Държава-членка може да допусне изключения от изискването за виза по член 1, параграф 1, или изключения от освобождаването от изискване за виза по член 1, параграф 2, когато се отнася до:

- а) притежателите на дипломатически паспорти, служебни паспорти или специални паспорти;
- б) гражданския екипаж на кораби, които плават в международни води;
- в) притежателите на пасавани, дипломатически или служебни паспорти, които някои междуправителствени международни организации или други субекти на международното право издават на своите служители.“

б) в параграф 2 се добавя следната буква г):

„г) лица с признат статут на бежанци и лица без гражданство и други лица, които не притежават националност на нито една държава, пребиваващи в Обединеното кралство или в Ирландия и притежаващи документ за пътуване, издаден от тези държави-членки.“

в) добавя се нов параграф 4:

„Доколкото прилагането на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол към Споразумението за асоцииране между ЕО и Турция налага това, държава-членка може да допусне изключения от изискването за виза по член 1, параграф 1, когато се отнася до турски граждани, предоставящи услуги по време на своя престой.“

5. Вмъква се следният член 4а:

„Член 4а

Процедура на комитета

1. Комисията се подпомага от комитет. Това е комитет по смисъла на Регламент (ЕС) № 182/2011.

2. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011.“

#### *Член 2*

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко в държавите-членки в съответствие с Договорите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Европейския парламент*

*За Съвета*

*Председател*

*Председател*