



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.5.2016 г.  
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Предложение за

**РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 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**

**(преразглеждане на механизма за суспендиране)**

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

#### • Основания и цели на предложението

Вследствие на решенията за либерализиране на визовия режим за страните от Западните Балкани Комисията предложи през 2011 г. да се въведе „предпазна клауза за визите“ в Регламент (ЕО) № 539/2001<sup>1</sup> на Съвета, която да дава възможност за временно суспендиране на освобождаването от изискването за виза на гражданите на трета страна за кратък период — по спешност и въз основа на ясно определени критерии, за да се преодолеят евентуални трудности, с които се сблъскват една или няколко държави членки в случай на внезапно и съществено увеличаване на незаконната миграция, неоснователните молби за предоставяне на убежище или на отхвърлените молби за обратно приемане, подадени от дадена държава членка на съответната трета страна<sup>2</sup>.

На 11 декември 2013 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) № 1289/2013<sup>3</sup>, с който се изменя Регламент (ЕО) № 539/2001, като се въвежда т.нар. „механизъм за суспендиране“ и се изменя действащият механизъм за реципрочност.

Този механизъм за суспендиране съгласно член 1а от Регламент (ЕО) № 539/2001 дава възможност за временно суспендиране на освобождаването от изискването за виза за гражданите на трета страна в определени спешни ситуации като последна мярка. Той може да се задейства от всяка държава членка, като тя нотифицира Комисията, че в рамките на шестмесечен период се сблъсква, в сравнение със същия период през предходната година или спрямо последните шест месеца, предхождащи либерализирането на визовия режим за посочената страна, с обстоятелства, водещи до спешна ситуация, с която въпросната държава членка не може да се справи сама.

Тези обстоятелства се изразяват по-конкретно в съществено и внезапно нарастване на броя на:

- гражданите на посочената трета страна, за които е установено, че незаконно са пресрочили разрешения им срок на пребиваване във въпросната държава членка;
- неоснователните молби за предоставяне на убежище от граждани на посочената трета страна, когато такова нарастване води до конкретен натиск върху системата на държавата членка за предоставяне на убежище;
- отхвърлените молби за обратно приемане, подадени от държавата членка до посочената трета страна относно граждани на последната.

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани се освободени от това изискване (ОВ L 81, 21.3.2001 г., стр. 1).

<sup>2</sup> СОМ(2011) 290 окончателен.

<sup>3</sup> Регламент (ЕС) № 1289/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. 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 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 74).

Когато нотифицира Комисията, държавата членка трябва да посочи причините за задействане на механизма, да предостави съответна информация и статистически данни, както и да се опише предварителните мерки, които е предприела с оглед подобряване на положението. След това Комисията информира както Съвета, така и Европейския парламент и проучва ситуацията и обхвата на проблема (брой на засегнатите държави членки, въздействие върху цялостната миграционна обстановка в Съюза).

Комисията може да реши, че са необходими действия, вземайки предвид последиците от суспендирането на освобождаването от изискване за виза за външните отношения на Съюза и неговите държави членки със съответната трета страна, като същевременно работи в тясно сътрудничество с тази трета страна с цел намирането на алтернативни решения в дългосрочен план. В този случай Комисията разполага с три месеца от датата на получаване на нотификацията, за да приеме акт за изпълнение, с който суспендира временно освобождаването от изискване за виза за гражданите на съответната трета страна за период от шест месеца.

Преди изтичането на този шестмесечен период Комисията трябва да представи доклад на Европейския парламент и Съвета. Този доклад може да бъде придружен от законодателно предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001, за да се прехвърли въпросната трета страна в списъка на страните, за които е в сила изискването за виза (приложение I), и по този начин нейните граждани да бъдат поставени за постоянно във визов режим. В такъв случай временното суспендиране на отмяната на визовия режим може да бъде удължено с не повече от 12 месеца.

С оглед на настоящата миграционна ситуация в Европейския съюз и на успешното приключване на редица диалози за либерализиране на визовия режим със съседни държави (Грузия, Украйна, Косово и Турция), няколко държави членки повдигнаха въпроса дали действащият механизъм на суспендиране на безвизовия режим предоставя необходимата гъвкавост за действие в определени спешни ситуации. Те се аргументираха по-конкретно, че:

- възможните основания за суспендиране са твърде ограничени и например не включват неизпълнението от дадена трета страна на нейното задължение за обратно приемане на граждани на друга трета страна, преминали транзитно през нея, в случай че по споразумение за обратно приемане, сключено между Съюза или държава членка и въпросната трета страна, се предвижда такова задължение за обратно приемане;
- правото на инициатива за задействане чрез нотификация на механизма за суспендиране, което по регламента имат само държавите членки, следва да бъде предоставено и на Комисията;
- референтните периоди и крайните срокове са твърде дълги, което не дава възможност за бърза реакция при извънредни ситуации.

Като взе предвид неотдавнашните си предложения за либерализиране на визовия режим с Грузия<sup>4</sup>, Украйна<sup>5</sup>, Турция<sup>6</sup> и Косово<sup>7</sup>, както и обсъжданията напоследък с държавите членки, Комисията реши да представи предложение за изменение на

---

<sup>4</sup> COM(2016) 142 final.

<sup>5</sup> COM(2016) 236 final.

<sup>6</sup> COM(2016) 279 final.

<sup>7</sup> COM(2016) 277 final.

Регламент (ЕО) № 539/2001, за да се преразгледа сегашният механизъм за суспендиране.

Основната цел е да бъде подсилен механизмът за суспендиране, като бъде облекчена процедурата, чрез която държавите членки нотифицират обстоятелства, водещи до възможно суспендиране, и като се даде възможност на Комисията да задейства механизма по своя собствена инициатива. По-конкретно използването на механизма следва да бъде облекчено чрез съкращаване на референтните периоди и срокове, което ще даде възможност за по-бърза процедура, и чрез разширяване на кръга на възможните основания за суспендиране, сред които следва да бъде и значителното увеличаване на броя на отхвърлените молби за обратно приемане по отношение на граждани на трети страни, преминали транзитно през съответната трета страна, когато подобно задължение за обратно приемане е предвидено в споразумение за обратно приемане, сключено от Съюза или от държава членка и съответната трета страна. Комисията също следва да може да задейства механизма, ако третата страна не сътрудничи за обратното приемане, по-специално, когато има сключено споразумение за обратно приемане между съответната трета страна и Съюза.

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

В Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета са посочени 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. Регламент (ЕО) № 539/2001 се прилага от всички държави членки, с изключение на Ирландия и Обединеното кралство, както и от Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария. Регламентът е част от общата визова политика на ЕС за кратък престой до 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни.

## **2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

- **Правно основание**

Тъй като с предложението се изменя общата визова политика на ЕС, правното основание за него е член 77, параграф 2, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Предложеният регламент представлява развитие на достиженията на правото от Шенген.

- **Субсидиарност, пропорционалност и избор на инструмент**

Механизмът за суспендиране, предвиден в Регламент (ЕО) № 539/2001, е неделима част от общата визова политика на ЕС. Целта той да бъде подсилен, така че да стане по-ефективен, като бъде разширено приложното му поле и като на Комисията се даде възможност да го задейства по своя собствена инициатива, може да бъде постигната единствено чрез действия на равнището на Съюза, а именно — изменение на регламента. Държавите членки не могат да действат самостоятелно, за да постигнат тази цел на политиката. Не съществуват други (незаконодателни) варианти за постигане на целта на политиката.

## **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Съществуващият механизъм за суспендиране, който беше въведен през декември 2013

г., не е бил използван досега; поради това няма практически опит във връзка с неговото прилагане. Няколко държави членки обаче застъпиха позицията, че механизмът не е бил използван, тъй като „летвата“ за задействането му е вдигната прекалено високо, а сроковете са твърде дълги.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Необходимостта от допълнителни гаранции преди либерализирането на визовия режим със съседни на Съюза държави беше обсъдена с държавите членки в рамките на Корепер и работна група „Визи“. При изготвянето на настоящото предложение са отчетени неофициалните предложения на държави членки за преразглеждане на механизма за суспендиране.

- **Оценка на въздействието**

Преразглеждането на механизма за суспендиране като такова не е свързано с никакви преки икономически или други въздействия. Политическото и икономическото въздействие на евентуалното суспендиране на освобождаването от изискването за виза за граждани на определена трета страна ще трябва да бъде оценявано подробно от Комисията във всеки отделен случай при разглеждането на получената от държава членка нотификация и преди вземането на решение относно необходимостта от действия. Поради това за настоящото предложение не е необходима оценка на въздействието.

- **Основни права**

Настоящото предложение не оказва отрицателно въздействие върху защитата на основните права в Европейския съюз.

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Не е приложимо.

#### **5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ**

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

Комисията ще следи по-активно по какъв начин приетите неотдавна решения за либерализиране на визовия режим се отразяват на положението по отношение на миграцията и сигурността, като този мониторинг ще ѝ позволи да използва пълноценно, когато е необходимо, възможностите, предоставяни от преразглеждания механизъм за суспендиране.

- **Подробно разяснение на конкретни разпоредби от предложението**

Настоящото предложение за преразглеждане на механизма за суспендиране, въведен с член 1а от Регламент (ЕО) № 539/2001, съдържа следните елементи:

- Определението на обстоятелствата, за които държавите членки могат да нотифицират Комисията, е изменено, за да се изясни, че механизмът за суспендиране може да се използва не само „в спешни ситуации като последна мярка“, а по-общо в случаи, когато либерализирането на визовия режим води до сериозно нарастване на незаконната миграция, неоснователните молби за предоставяне на убежище или отхвърлените молби за обратно приемане.

- Референтният период за сравнение между положението в момента и положението през предходната година или преди либерализирането на визовия режим се съкращава от шест на два месеца.
- Достатъчно основание е увеличението на незаконната миграция, неоснователните молби за убежище или отхвърлените молби за обратно приемане да бъде „съществено“, докато понастоящем то трябва да бъде „съществено и внезапно“.
- Основанията за евентуално суспендиране, които могат да бъдат нотифицирани, следва да включват отхвърлените молби за обратно приемане за граждани на друга трета страна, преминали транзитно през съответната трета страна, в случай че споразумение за обратно приемане, сключено между Съюза или държава членка и тази трета страна, предвижда такова задължение за обратно приемане.
- Времето ограничение (до седем години) по отношение на възможността да се сравнява положението в момента с положението преди либерализирането на визовия режим се премахва.
- На Комисията се дава възможност да задейства механизма за суспендиране по своя собствена инициатива, ако разполага с конкретна и надеждна информация за което и да било от обстоятелствата, които държавите членки могат да нотифицират, или че третата страна — по-общо — не сътрудничи за обратно приемане, по-специално когато има сключено споразумение за обратно приемане между съответната трета страна и Съюза. Неоказването на сътрудничество може да се изразява например във:
  - отхвърляне или липса на отговор на молби за обратно приемане;
  - неиздаването на документи за пътуване за целите на връщането в сроковете, определени в споразумението, или неприемане на европейски документи за пътуване, издадени след изтичането на сроковете, посочени в споразумението,
  - прекратяване или суспендиране на споразумението.
- Когато, след като е разгледала обстоятелствата, за които е нотифицирана (или относно които е получила конкретна и надеждна информация), Комисията реши, че е необходимо действие, срокът за приемане на акт за изпълнение за суспендиране на освобождаването от изискването за виза на съответната трета страна се намалява от три на един месец.

Предложение за

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

**за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 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**

**(преразглеждане на механизма за суспендиране)**

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,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- 1) В Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета<sup>8</sup> са посочени 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.
- 2) Механизмът за временно суспендиране на освобождаването от изискването за виза на гражданите на трета страна, включена в приложение II към посочения регламент („механизъм за суспендиране“) следва да бъде засилен, като се улеснят държавите членки при нотифицирането за обстоятелствата, водещи до евентуално суспендиране, и като се даде възможност на Комисията да задейства механизма по своя инициатива.
- 3) По-специално, използването на механизма следва да бъде улеснено чрез съкращаване на референтните периоди и сроковете, позволяващи по-бърза процедура, както и чрез разширяване на обхвата на възможните основания за суспендиране, които следва да включват значително увеличаване на броя на отхвърлените молби за обратно приемане на граждани на трети страни, преминали транзитно през съответната трета страна, в случай че споразумение за обратно приемане, сключено между Съюза или държава членка и тази трета страна, предвижда такова задължение за обратно приемане. Комисията следва също така да може да задейства механизма, в случай че трета страна не

---

<sup>8</sup> Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани се освободени от това изискване, ОВ L 81, 21.3.2001 г., стр. 1.

сътрудници за обратното приемане, по-специално когато има сключено споразумение за обратно приемане между съответната трета страна и Съюза.

- 4) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва съгласно Решение 2000/365/ЕО на Съвета<sup>9</sup>. Следователно Обединеното кралство не участва в неговото приемане и не е обвързано от него, нито от неговото прилагане.
- 5) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва съгласно Решение 2002/192/ЕО на Съвета<sup>10</sup>. Следователно Ирландия не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- 6) 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 Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоцииране на тези две държави при изпълнението, 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<sup>11</sup>.
- 7) 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 относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета<sup>12</sup>.
- 8) 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 относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от

---

<sup>9</sup> 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 (ОВ L 131, 1.6.2000 г., стр. 43).

<sup>10</sup> Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20).

<sup>11</sup> Решение 1999/437/ЕО на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31).

<sup>12</sup> Решение 2008/146/ЕО на Съвета от 28 януари 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Споразумение между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1).



Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2011/350/ЕС на Съвета<sup>13</sup>.

## ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

### *Член 1*

Член 1а от Регламент (ЕО) № 539/2001 се изменя, както следва:

(1) в параграф 1 се заличава следното:

„в спешни ситуации като последна мярка,“

(2) параграф 2 се заменя със следното:

„2. Държава членка може да нотифицира Комисията, ако в рамките на период от два месеца, в сравнение със същия период през предходната година или спрямо последните два месеца, предхождащи прилагането на освобождаването от изискването за виза за гражданите на трета страна, включена в списъка в приложение II, се сблъсква с едно или повече от следните обстоятелства, с които тя не може да се справи сама, а именно:

а) съществено увеличение на броя на гражданите на тази трета страна, за които е установено, че пребивават на територията на държавата членка, без да имат право;

б) съществено увеличение на броя на молбите за предоставяне на убежище от граждани на тази трета страна, за която процентът на признаване е нисък;

в) съществено увеличение на броя на отхвърлените молби за обратно приемане, подадени от държавата членка до тази трета страна относно граждани на последната, или когато в споразумение за обратно приемане, сключено между Съюза или съответната държава членка и тази трета страна, е предвидено подобно задължение за граждани на трети страни, които са преминали транзитно през територията на тази трета страна.

Нотификацията, посочена в първа алинея, съдържа причините, на които се основава, и включва подходяща информация и статистически данни, както и подробно обяснение за предварителните мерки, които съответната държава членка е предприела за разрешаване на ситуацията. Комисията незабавно информира Европейския парламент и Съвета за получаването на такава нотификация.“

(3) вмъква се следният параграф:

„2а. Когато Комисията разполага с конкретна и надеждна информация относно обстоятелствата, посочени в параграф 2, букви а), б) или в), или че тази трета страна не сътрудничи за обратно приемане, по-специално когато е сключено споразумение за обратно приемане между тази трета страна и Съюза, като например:

– отхвърля или не отговаря на молби за обратно приемане,

<sup>13</sup> Решение 2011/350/ЕС на Съвета от 7 март 2011 г. за сключване от името на Европейския съюз на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, по отношение на премахването на проверките по вътрешните граници и движението на хора (ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 19).

- не издава документи за пътуване за целите на връщането в сроковете, определени в споразумението, или не приема европейски документи за пътуване, издадени след изтичането на сроковете, посочени в споразумението,
- или прекратява или суспендира споразумението,

Комисията може по собствена инициатива да информира Европейския парламент и Съвета. Тази информация е еквивалентна на нотификация, направена съгласно параграф 2.“

(4) параграф 3 се заменя със следното:

„3. Комисията разглежда всяка нотификация, направена съгласно параграф 2, като взема предвид:

- а) дали са налице някои от ситуацияите, посочени в параграфи 2 и 2а;
- б) броя на държавите членки, засегнати от някоя от посочените в параграфи 2 и 2а ситуации;
- в) цялостното въздействие на увеличението, посочено в параграф 2, върху миграционната обстановка в Съюза, за която свидетелстват данните, предоставени от държавите членки или достъпни за Комисията;
- г) докладите на [Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз], на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището или на Европейската полицейска служба (Европол), ако обстоятелствата го изискват в конкретния случай;
- д) въпроса за обществения ред и вътрешната сигурност като цяло, след консултации със съответната държава членка.

Комисията уведомява Европейския парламент и Съвета за резултатите от направеното от нея проучване.“

(5) в параграф 4 изразът „три месеца“ се заменя с „един месец“.

## *Член 2*

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след деня на 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*  
*Председател*

*За Съвета*  
*Председател*