



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2017г.
COM(2017) 813 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Актуално състояние и възможни следващи стъпки по отношение на липсата на
реципрочност с някои трети държави в областта на визовата политика и оценка
на ефективността на механизма за реципрочност, предвиден в член 1, параграф 4
от Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 12 април 2016 г. Комисията публикува съобщение относно актуалното състояние и възможните следващи стъпки по отношение на липсата на реципрочност с някои трети държави в областта на визовата политика¹. В това съобщение беше посочено, че с активната подкрепа на Комисията по-голямата част от нотифицираните случаи на липса на реципрочност с осем трети държави са били решени. Въпреки това Комисията напомни, че ако съответната трета държава не е отменила изискването за виза до 12 април 2016 г., Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 г., изменен с Регламент (ЕС) № 1289/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г.², задължава Комисията да приеме делегиран акт, с който за срок от 12 месеца се суспендира премахването на визите за гражданите на тази трета държава. Регламентът изисква също Комисията да вземе предвид последиците от суспендирането на премахването на визите за външните отношения на ЕС и неговите държави членки. В съобщението от април 2016 г. се оценяват последиците и въздействието от суспендирането на премахването на визите за гражданите и предприятията в ЕС, както и за гражданите на засегнатите трети държави, и се приканват Европейският парламент и Съветът да обсъдят най-подходящите следващи стъпки.

Комисията представи три последващи съобщения през юли³ и декември⁴ 2016 г. и през май 2017 г.⁵ Освен че съдържа отчет за постигнатия напредък, съобщението от май 2017 г. очертава позицията на Комисията вследствие на резолюцията на Европейския парламент от 2 март 2017 г. относно „задълженията на Комисията в областта на визовата реципрочност в съответствие с член 1, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 539/2001“, която призовава Комисията, въз основа на член 265 от ДФЕС, да приеме изисквания делегиран акт най-късно в срок от два месеца от датата на приемане на резолюцията⁶. В това съобщение Комисията счита, по-специално с оглед на напредъка, постигнат през последните 12 месеца, както и на текущата работа, че приемането на делегиран акт за временно суспендиране на освобождаването от изискването за виза за гражданите на Канада и на САЩ би било контрапродуктивно в този момент и не би спомогнало за постигане на целта за безвизово пътуване за всички граждани на ЕС. В същото време Комисията се ангажира да продължи да работи в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета, с Канада, САЩ и съответните държави членки, за да се ускори напредъкът за постигане на пълна визова реципрочност, както и да докладва за актуалното състояние до края на декември 2017 г.

В това съобщение се прави преглед на напредъка, постигнат от месец май 2017 г. насам в обсъжданията с Канада и САЩ по този въпрос, и се отчита, че с Канада вече е постигната пълна визова реципрочност.

¹ COM(2016) 221 final, 12 април 2016 г.

² Регламент (ЕС) № 1289/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за изменение на 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 са освободени от това изискване (ОВ L 347, 11.12.2013 г., стр. 74).

³ COM(2016) 481 final, 12 юли 2016 г.

⁴ COM(2016) 816 final, 21 декември 2016 г.

⁵ COM(2017) 227 final, 2 май 2017 г.

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0060+0+DOC+XML+V0//BG>

Освен това глава IV на това съобщение съдържа оценката на Комисията относно ефективността на механизма за реципрочност, представен в член 1б от регламента, и доклади относно използването на делегирането на правомощия, предвидено в член 4б, параграф 2 от регламента.

II. ПОЗИЦИИ, ПРИЕТИ В ОТГОВОР НА ПОСЛЕДНОТО СЪОБЩЕНИЕ

Вследствие на резолюцията с писмо от 2 юни 2017 г. Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи отнесе до Комисията по правни въпроси на Европейския парламент евентуалния иск за установяване на неправомерно бездействие срещу Комисията пред Съда на Европейския съюз във връзка със задълженията ѝ в областта на визовата реципрочност. На 12 юли 2017 г. Комисията по правни въпроси препоръча да не се предявява иск пред Съда на Европейския съюз срещу Комисията за установяване на неправомерно бездействие, като отбеляза, че ще преразгледа този въпрос в началото на 2018 г.

Както бе докладвано преди, и през изминалите седем месеца Съветът не е обсъждал въпроса.

III. ПОСЛЕДНИ НОВОСТИ

а) Канада (нотификация от България и Румъния)

Що се отнася до Канада, още в съобщението от май 2017 г. се докладва за значителен напредък. Комисията приветства факта, че на 1 май 2017 г. Канада премахна изискването за виза за български и румънски граждани, които са притежавали виза за временно пребиваващи в Канада през последните 10 години или които притежават валидна виза с неимигрантска цел за САЩ.

Комисията приветства факта, че от 1 декември 2017 г. Канада предоставя безвизов достъп за *всички* граждани на България и Румъния. Съответно с Канада бе постигната пълна визова реципрочност. Резултатът беше постигнат чрез широки политически и технически контакти между Комисията, Канада и правителствата на България и Румъния, както и провеждането на информационна кампания за гражданите на тези държави и консултации с основните пътнически агенции и авиокомпании в двете държави членки.

По време на 1-та среща на съвместния комитет на министрите на ЕС и Канада в рамките на споразумението за стратегическо партньорство с Канада, проведена на 4 декември 2017 г. в Брюксел, двете страни изразиха задоволство от пълното премахване на визите за всички граждани на ЕС, като отбелязаха, че това ще подобри мобилността на гражданите и ще засили културните, политическите и икономическите връзки между ЕС и Канада⁷.

б) Съединени щати (нотификация от България, Хърватия, Кипър, Полша и Румъния)

В съобщението от май 2017 г. Комисията докладва, че политическите и техническите контакти са били засилени и че американските партньори са изразили съгласие да

⁷

<http://www2.consilium.europa.eu/media/32024/20171204-joint-statement.pdf>

започнат ориентиран към резултати процес за включването на петте държави членки в Програмата за премахване на визите. В допълнение, петте засегнати държави членки също се ангажираха да работят съвместно в конструктивен и положителен дух, в тясно сътрудничество с Комисията и САЩ, за да се постигне пълна визова реципрочност възможно най-скоро, включително чрез търсене на взаимно приемливи междинни стъпки. Съставен бе списък на изискванията, които все още не са изпълнени от петте държави членки.

По време на срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи от ЕС и САЩ от юни 2017 г. комисар Аврамопулос и заместник-министърът по вътрешната сигурност на САЩ Elaine C. Duke направиха **съвместно изявление**⁸ относно напредъка за постигане на пълна визова реципрочност между ЕС и САЩ. В съвместното изявление бяха потвърдени вече съществуващи ангажименти, а именно запазването и разширяването на безвизовото пътуване между ЕС и САЩ и активизирането на усилията за подобряване на сътрудничеството с цел подпомагане на България, Хърватия, Кипър, Полша и Румъния в постигането на по-бърз напредък към изпълнението на изискванията на Програмата за премахване на визите.

В съответствие със съвместното изявление Комисията продължава да използва всяка възможност, за да подчертае важността на ускоряването на напредъка към постигане на пълна визова реципрочност между ЕС и САЩ.

През август 2017 г. по време на заседание с Nathan A. Sales, координатор за борбата с тероризма към Държавния департамент на САЩ, комисар Аврамопулос припомни значението на този въпрос за ЕС.

Последната техническа **тристранна среща** за визовата реципрочност между САЩ и петте засегнати държави членки се проведе на 11 септември 2017 г. Участниците направиха преглед на оставащите изисквания по Програмата за премахване на визите, като процента на отказани визи, който е основната пречка за четири държави членки; основните причини за отказите; положението със заявленията за издаване на виза, подадени от млади хора, и възможностите за стартиране на информационни кампании, за да се намали процентът на отказите.

САЩ също информираха за напредъка в създаването на система за напускане по въздух, която, съгласно Закона за имиграцията и гражданството на САЩ⁹, след като започне да се прилага, ще може да проверява напускането на поне 97 % от чуждите пътници. Въвеждането на тази система ще предостави на секретаря на Департамента за вътрешна сигурност свободата да се отклонява от изискването за три процентен дял на отказаните визи, както и възможността да препоръчва в Програмата за премахване на визите да бъдат приети държави, чийто процент на откази е по-нисък от 10 %, при условие че са изпълнили всички изисквания, свързани със сигурността, и съвкупността от мерки на държавите за подобряване на сигурността гарантира, че тяхното участие в Програмата за премахване на визите не би застрашило сигурността и миграционните интересите на САЩ. По време на тристранната среща и заседанието на висшите служители по правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, проведено на 20—21

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1671_en.htm

⁹ <https://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-4391.html>

септември 2017 г. в Талин, беше направен преглед на последните развития и беше отчетен напредък на техническо равнище.

Освен това между 25 и 29 септември техническа делегация на Комисията посети България, Румъния, Кипър, Полша и Хърватия, за да обсъди актуалното състояние по отношение на изпълнението на оставащите изисквания по Програмата за премахване на визите. Комисията предложи помощ на пет държави членки, за да продължат да работят по изпълнението на оставащите изисквания, включително начини за намаляване на процента на отказаните визи. В тази връзка Комисията предложи информационните кампании, насочени към гражданите, които пътуват до САЩ, да могат да бъдат финансирани от националните програми по линия на фонд „Вътрешна сигурност“ на ЕС. С цел да се проучат допълнително възможностите за започване на такива кампании, Комисията организира последваща видеоконференция на 25 октомври за предоставяне на повече информация относно възможностите за финансиране и за обмен на информация и най-добри практики за информационните кампании, провеждани от държавите членки в миналото. Някои от засегнатите държави членки понастоящем обмислят използването на своите национални програми за тази цел. Комисията е готова да предостави допълнителна помощ на държавите членки, ако възникне необходимост.

Визовата реципрочност беше включена в дневния ред на срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи от ЕС и САЩ, състояла се на 17 ноември във Вашингтон. На тази среща и двете страни отчетоха напредъка в съвместните обсъждания за постигане на реципрочно и сигурно безвизово пътуване съгласно съответните им правни рамки и поеха ангажимент да продължат своето участие в този процес¹⁰.

Що се отнася до оставащите изисквания на Програмата за премахване на визите, както беше докладвано в предишните съобщения, процентът на отказите на виза¹¹ и изпълнението на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност (PCSC)¹² продължават да бъдат двете основни изисквания на САЩ, които трябва да бъдат изпълнени, преди процесът да навлезе в следващата фаза, а именно номинирането на държавата за участие в Програмата за премахване на визите от Държавния департамент, последвано от задълбочен междуведомствен преглед на сигурността. През изминалите седем месеца Кипър и Румъния постигнаха значим напредък по отношение на докладването на изгубени и откраднати пътнически документи на Интерпол. Освен това румънският парламент ратифицира споразумението PCSC. Сега предстои САЩ да го ратифицират. България, Хърватия и Кипър са ангажирани да изпълнят изцяло своите съответни споразумения PCSC. Засегнатите държави членки провеждат контакти за последващи действия по този въпрос.

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-4735_en.htm

¹¹ През ноември 2017 г. Държавният департамент на САЩ публикува статистически данни за процентите на отказани виза през фискалната 2017 година. България: 14,97 %; Хърватия: 5,1 %; Кипър: 1,69 %; Полша: 5,92 %; Румъния: 11,76 %.

¹² Споразумение за засилване на сътрудничеството в областта на правоприлагането за предотвратяването и борбата с тежката престъпност.

През идните месеци Комисията, в тясно сътрудничество със засегнатите пет държави членки, ще продължи да работи тясно със САЩ на всички равнища. По-тясното сътрудничество между засегнатите пет държави членки и САЩ, изразяващо се в надлежни последващи действия във връзка с проблемите, установени по време на предишните тристранни срещи, като например докладване за загубени и откраднати пътнически документи на Интерпол, действия във връзка с двустранните споразумения за обмен на информация със САЩ, проактивна работа по изискването за процента на отказани визи, включително чрез провеждане на информационни кампании, се осъществява и бележи напредък. Комисията ще прикани партньорите от САЩ да ускорят процеса на въвеждане на система при напускане по въздух и е готова да сподели опита на ЕС по отношение на новите технологии и системи, които понастоящем се развиват и въвеждат по външните граници на ЕС (напр. врати за автоматизиран граничен контрол, бъдещата система за влизане/излизане, ETIAS).

Редовните срещи на високо равнище (напр. заседанието на висшите служители по правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ от 27—28 февруари 2018 г. и срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи от ЕС и САЩ през май 2018 г.) и техническите срещи, като следващата тристранна среща, която следва да се проведе през първата половина на 2018 г., ще предоставят възможности за допълнително ускоряване на напредъка.

IV. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА МЕХАНИЗМА ЗА РЕЦИПРОЧНОСТ

В съответствие с член 16 от регламента, до 10 януари 2018 г. Комисията следва да представи доклад на Европейския парламент и на Съвета за оценка на ефективността на механизма за реципрочност и при необходимост следва да направи законодателно предложение за изменение на регламента.

Регламент (ЕС) № 539/2001 беше преразгледан през 2013 г. с Регламент (ЕС) № 1289/2013 в отговор на призивите, отправени от държавите членки и от Европейския парламент, за по-ефективен механизъм за визова реципрочност¹³, който да осигури солидарност между държавите членки, както и възможност за приемане на по-строги мерки по отношение на трети държави, които не предоставят пълна визова реципрочност. Преразгледаният механизъм предвижда, че държавите членки трябва да уведомяват Европейския парламент, Съвета и Комисията за съществуващи и нови случаи на липса на реципрочност с трети държави. Непосредствено след публикуването на уведомленията на държавите членки Комисията, в консултация със съответната държава членка, трябва да предприеме стъпки с въпросната трета държава, по-конкретно в политическата, икономическата и търговската област, за да възстанови или въведе безвизов режим на пътуване.

Най-късно 6 месеца след датата на публикуване на уведомленията и след това на редовни интервали от не повече от 6 месеца Комисията трябва или да приеме акт за изпълнение за временно суспендиране на отмяната на визовия режим за престой до 6

¹³

Предишният механизъм, който влезе в сила през 2005 г., даваше възможност на Комисията, след уведомления от държавите членки за случаи на липса на реципрочност, да представя предложения за временно възстановяване на изискването за виза за гражданите на съответната трета държава.

месеца за някои категории граждани на съответната трета държава, или да представи доклад на комитета, посочен в член 4а, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 539/2001, за оценка на положението, като посочи основанията за решението си да не суспендира освобождаването от изискването за виза. Когато обмисля по-нататъшни стъпки, Комисията трябва да вземе под внимание резултата от мерките, предприети от съответните държави членки за осигуряване на безвизов режим на пътуване с въпросната трета държава, мерките, предприети от Комисията след консултация със засегнатите държави членки, както и с органите на въпросната трета държава. Регламентът задължава също така Комисията да вземе предвид последиците от суспендирането на премахването на визите за външните отношения на Съюза и неговите държави членки с тази трета държава.

На втория етап от механизма, ако третата държава не премахне изискването за виза в срок от 24 месеца след датата на публикуване (в случая до 12 април 2016 г.) Комисията е задължена да приеме делегиран акт за временно суспендиране на отмяната на визовия режим за период от 12 месеца за гражданите на тази трета държава (член 1, параграф 4, буква е) от Регламента).

През 2014 г. Комисията получи **уведомления** за липса на реципрочност от **пет държави членки: България, Хърватия, Кипър, Полша и Румъния**. Тези **уведомления се отнасяха до Канада, САЩ, Австралия, Бруней и Япония**¹⁴.

Оттогава насам **Австралия** премахна изискването за виза за летищен транзит за български граждани през октомври 2014 г. и за хърватски и румънски граждани през юни 2015 г. Така бе постигната пълна визова реципрочност с Австралия. **Бруней** (уведомление от Хърватия) въведе освобождаване от изискването за виза за гражданите на Хърватия и започна да предоставя право на безвизов престой до 90 дни за гражданите на Лихтенщайн, което беше официално нотифицирано на 13 април 2016 г. **Япония** (нотификация от Румъния) информира Румъния на 17 декември 2015 г., че безвизовият статут за румънските граждани, включително притежателите на временни паспорти, е удължен до 31 декември 2018 г. Така бе постигната пълна визова реципрочност с Япония до 31 декември 2018 г. **Канада**, както вече бе посочено в точка III от настоящото съобщение, предоставя безвизов достъп за всички граждани на България и Румъния, считано от 1 декември 2017 г. Съответно бе постигната пълна визова реципрочност и с Канада.

Оценка

Ефективност на механизма

Броят на случаите на липса на реципрочност бе значително намален през последните две години и половина, като САЩ останаха единствената трета държава в списъка на ЕС за безвизово пътуване, която не предоставя безвизов достъп за гражданите на всички държави членки. С оглед на това може да се приеме, че като цяло **механизмът за визова реципрочност, изменен с Регламент (ЕС) № 1289/2013, е ефективен**. Настоящият механизъм определя институционални срокове и предвижда конкретни мерки за преодоляване на случаите на липса на реципрочност, включително за подпомагане на напредъка по координиран начин по отношение на трети държави,

¹⁴ За допълнителни подробности вж. точка I.б. от първия доклад относно реципрочността — C(2004) 7218 final.

като се установяват ясно и по прозрачен начин мерки, в това число временно суспендиране на освобождаването от виза.

Съществуването на този механизъм има превантивен ефект в случаите, когато трета държава възнамерява да въведе (нано) изискване за виза за гражданите на една или повече държави членки. Комисията счита, че до известна степен механизмът е предоставил стимули на трети държави да премахнат съществуващите визови изисквания.

Във всеки случай, съществуването на този механизъм представлява израз на солидарност между държавите членки и с оглед на напредъка, постигнат през последните две години и половина, може да се заключи, че механизмът е допринесъл за постигане на напредък към пълна визова реципрочност спрямо трети държави.

Временно суспендиране на отмяната на визовия режим за трети държави

Временното суспендиране на отмяната на визовия режим за трети държави, които не предоставят визова реципрочност, е основен елемент на механизма за визова реципрочност, но то никога не е било поискано от засегнатите държави членки (дори и в ограничена степен за определени категории граждани на съответната трета държава). В тези ситуации регламентът изисква също Комисията да вземе предвид последиците от суспендирането за външните отношения на ЕС и държавите членки. Що се отнася до държавите, обхванати от настоящия механизъм за визова реципрочност, в съобщението от април 2016 г. Комисията направи оценка на последиците и въздействието от премахването на визите за гражданите и предприятията в ЕС, както и за гражданите на засегнатите трети държави. В съобщението на Комисията от април 2016 г. и трите последващи съобщения, представени през юли и декември 2016 г. и през май 2017 г., Комисията твърди, че временното суспендиране на освобождаването от изискването за виза за конкретни трети държави, които не предоставят визова реципрочност, би имало обратен ефект и не би спомогнало за постигане на целта за безвизово пътуване за всички граждани на ЕС, по-специално с оглед на постигнатия напредък и на текущата работа с конкретна трета държава и съответните държави членки. Тя също така прикани Европейския парламент и Съвета да обсъдят най-подходящите следващи стъпки.

Процедурни недостатъци

От процедурна гледна точка са установени недостатъци във функционирането на механизма за визова реципрочност в два аспекта. Първо, шестмесечният интервал на задължението за докладване на Комисията през първата фаза на механизма е твърде кратък, като се има предвид, че макар липсата на реципрочност да може да бъде разрешена на политическо равнище, на практика може да е необходимо повече време, за да се въведе безвизов режим на пътуване. Второ, максималният краен срок от 90 дни за въвеждането на изискването за виза може да бъде твърде кратък в някои трети държави (напр. не изглежда достатъчен за повторно въвеждане на практика на изискването за виза за гражданите на САЩ).

В заключение, като се има предвид, че въпреки посочените по-горе слабости настоящият механизъм за реципрочност е допринесъл за разрешаване на по-голямата част от случаите на липса на реципрочност през последните две години и половина, в момента Комисията не смята да прави законодателно предложение за преразглеждане на механизма.

Използване на делегирането на правомощия

Съгласно член 4б от регламента правомощието да приема делегирани актове, посочено в член 1, параграф 4, буква е), се предоставя на Комисията за срок от пет години, считано от 9 януари 2014 г., и Комисията изготвя *доклад* относно делегирането на правомощия не по-късно от девет месеца преди изтичането на петгодишния срок. С настоящото Комисията съобщава, че не се е възползвала от това правомощие.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Комисията продължава да е приоритетно ангажирана с постигането на пълна визова реципрочност за всички държави членки.

Комисията приветства факта, че в съответствие с по-ранния си ангажимент, на 1 декември 2017 г. **Канада** премахна изискването за виза за *всички* граждани на България и Румъния. **Съответно бе постигната пълна визова реципрочност с Канада.**

Комисията ще продължи да призовава САЩ да продължат да сътрудничат, в духа на съвместното изявление, прието през юни 2017 г., с петте засегнати държави членки и Комисията за ускоряване на напредъка към постигането на пълна визова реципрочност. **Това следва да доведе до засилени и конкретни действия от всички страни.**

С оглед на факта, че бе постигната пълна визова реципрочност с Канада, и предвид продължаващата работа със САЩ, при настоящото положение Комисията поддържа позицията си, че сътрудничеството и съвместният дипломатически ангажимент продължават да бъдат най-подходящите следващи стъпки. Комисията също така продължава да счита, че **приемането на делегиран акт за суспендиране на безвизовия режим за гражданите на САЩ би било контрапродуктивно в този момент** и не би спомогнало за постигане на целта за безвизово пътуване за всички граждани на ЕС в САЩ. Тази позиция може да бъде преразгледана в светлината на развиващите се събития.

Що се отнася до извършваната от Комисията оценка на **ефективността на механизма за реципрочност**, Комисията признава **напредъка**, постигнат след приемането на преразгледания механизъм. Въпреки че този напредък не може да бъдат приписан само на механизма, с него все пак се въвежда инструмент, който дава възможност за колективно и координирано действие на ЕС в случаи на липса на реципрочност и се счита, че е доказал своята полезност спрямо някои трети държави. Към настоящия момент Комисията не възнамерява да представи законодателно предложение за преразглеждане на механизма.

Комисията поддържа ангажимента си да работи в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета относно следващите стъпки. Тя ще докладва на Европейския парламент и Съвета относно развитието на ситуацията през есента на 2018 г.