



Брюксел, 19.12.2018 г.
COM(2018) 855 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Актуално състояние и следващи стъпки по отношение на липсата на
реципрочност в областта на визовата политика**

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., задължава Комисията да приеме делегиран акт, с който за срок от 12 месеца се суспендира премахването на визите за гражданите на тази трета държава². 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 четири последващи съобщения през юли³ и декември⁴ 2016 г. и през май⁵ и декември⁶ 2017 г. В последното си съобщение относно визовата реципрочност от декември 2017 г. Комисията направи преглед на актуалното състояние и възможните следващи стъпки по отношение на липсата на реципрочност със Съединените щати (нотифицирана от България, Кипър, Полша, Румъния и Хърватия) като единствения останал случай на липса на реципрочност⁷.

Когато последното съобщение беше внесено в Европейския парламент, някои членове на Комисията на Европейския парламент по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи призоваха Европейската комисия да приеме делегиран акт за суспендиране на безвизовия режим за гражданите на САЩ, докато други изразиха съгласие с Европейската комисия относно въздействието на такова суспендиране върху трансатлантическите отношения и признаха усилията, полагани за постигането на визова реципрочност. Както бе докладвано в предишните съобщения, и през изминалите дванадесет месеца Съветът не е обсъждал въпроса.

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

² Тази разпоредба се съдържа понастоящем в Регламент (ЕС) 2018/1806 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (кодифициран текст) (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 39).

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 COM(2017) 813 final, 20 декември 2017 г.

⁷ В предходното съобщение Комисията направи преглед на всички решени случаи на липса на реципрочност: през 2014 г. Комисията получи нотификации за липса на реципрочност от пет държави членки: България, Кипър, Полша, Румъния и Хърватия. Тези уведомления се отнасяха до Канада, САЩ, Австралия, Бруней и Япония. Липсата на реципрочност с Канада, Австралия, Бруней и Япония беше отстранена с постигането на пълна реципрочност в премахването на визовия режим. На 6 ноември 2018 г. Япония уведоми Румъния, че премахването на визите за притежателите на румънски паспорти, включително временни паспорти, което трябваше да е в сила до 31 декември 2018 г., ще остане постоянно, считано от 1 януари 2019 г.

В настоящото съобщение се прави преглед на напредъка, отбелязан в постигането на визова реципрочност със САЩ от декември 2017 г. насам.

II. ПОСЛЕДНИ НОВОСТИ

1. Изисквания на Програмата на САЩ за премахване на визите и новости

Изискванията на Програмата на САЩ за премахване на визите се определят от Съединените щати, като те са или предвидени в правото на САЩ, какъвто е по-конкретно случаят с процента на отказаните визи, или са част от изпълнителните изисквания, въведени от Министерството на вътрешната сигурност.

Програмата за премахване на визите се възприема от САЩ не само като програма за улесняване на пътуванията, но също и като програма за сигурност. САЩ засилиха защитните елементи на Програмата, а именно като въведоха някои допълнителни подобрения в Програмата за премахване на визите през декември 2017 г. Подобренията бяха въведени от Министерството на вътрешната сигурност и се отнасят главно до процента на просрочените разрешения за престой, сигурността на въздухоплаването и въвеждането на още по-строги изисквания за сигурност, що се отнася по-специално до цялостното изпълнение на съществуващите договорености за обмен на информация посредством системно проверяване на пътуващите спрямо антитерористичната информация на САЩ⁸. Комисията следи отблизо тези новости, които се прилагат както за настоящите членове на Програмата за премахване на визите, така и за желаещите да се присъединят към нея, и които понастоящем се считат за „минимални изисквания“.

При оценката на засегнатите пет държави членки, за да могат да бъдат взети предвид за включване в Програмата за премахване на визите, САЩ се съсредоточават най-вече върху следните изисквания:

Процент на отказаните визи

Съгласно законодателството на САЩ и предвиденото в Закона за имиграцията и гражданството на САЩ в държавите, желаещи да се включат в Програмата за премахване на визите, процентът на отказаните визи с неимигрантска цел трябва да е по-малък от 3 % годишно или да е средно по-малък от 2 % в рамките на 2 години. Според статистическите данни за отказаните визи за 2017 г. изискваният праг от 3 % е надхвърлен в четири от петте засегнати държави членки (България — 14,97 %, Полша — 5,92 %, Румъния — 11,76 % и Хърватия — 5,1 %). Засегнатите държави членки работят активно за намаляване на процента на отказите. Следва да се отбележи, че има напредък, тъй като процентът на отказаните визи в няколко от засегнатите държави членки е намалял в сравнение с процента през 2016 г. България отбелязва траен спад в процента на отказаните визи през последните години, като отказите са намалели от 17,3 % през 2015 на 16,9 % през 2016 г. до 14,97 % през 2017 г. Процентът на отказите в Хърватия също е спаднал от 6,8 % през 2016 г. на 5,1 % през 2017 г. Кипър остава под прага от 3 %, като процентът на отказите е намалял от 2 % през 2016 г. до 1,69 % през 2017 г.⁹. Въпреки че процентът на отказаните визи в Полша през 2017 г. показва леко

⁸ <https://www.dhs.gov/news/2017/12/15/secretary-kirstjen-nielsen-announces-targeted-security-enhancements-visa-waiver>

⁹ Въпреки че Кипър вече спазва изискването за максимално 3-процентен дял на отказаните визи, Съединените щати посочиха, че гледат съвкупността от всички относими обстоятелства и разделението на острова продължава да бъде особено предизвикателство.

увеличение в сравнение с предходната година (5,4 % през 2016 г.), общите стойности показват постоянна тенденция на спад през последните години. Процентът на отказани визи в Румъния остава постоянен през последните години, като през 2017 г. се наблюдава леко увеличение на процента на отказаните визи в сравнение с 2016 г. (11,4 %).

Няколко държави членки провеждат информационни кампании с финансовата подкрепа на ЕС и с активното участие на местните консулски служби на САЩ като начин за повишаване на осведомеността относно условията за пътуване до Съединените щати и последващо намаляване на процента на отказаните визи (такъв е най-вече случаят в Хърватия, България и Румъния през 2017 г.). Другите засегнати държави членки също проведоха информационни дейности: България работи с местния консулски отдел на САЩ, за да изготви насоки, разясняващи процеса на кандидатстване за виза за САЩ, включително интервюто за виза. Другите засегнати държави членки също проведоха подобни информационни дейности в миналото.

В тази връзка органите на Съединените щати поискаха подробна разбивка на процентите на отказаните визи за засегнатите държави членки, така че те да насочват по-добре своите информационни кампании.

Изпълнение на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност

В допълнение към подписването на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност, с целенасочените подобрения, въведени от Министерство на вътрешната сигурност на САЩ през 2017 г., цялостното изпълнение на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност стана задължително за държавите, които желаят да бъдат включени в Програмата за премахване на визите. Всички засегнати държави членки са напреднали в работата си по изпълнението на този критерий. България, Кипър, Румъния и Хърватия са подписали и ратифицирали този вид споразумение със Съединените щати и работят за цялостното му изпълнение, за да спазят изискванията на Програмата за премахване на визите на Съединените щати.

По време на тристранната среща през май 2018 г. (вж. раздел II.2 по-долу) Полша обяви намерението си да възобнови преговорите със Съединените щати за подписване на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност, което беше парафирано през 2013 г., но все още не е подписано. По време на тристранната среща през октомври обсъжданията бяха съсредоточени върху това как да се ускори работата по подписването и сключването на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност между САЩ и Полша, като за целева дата за преглед на парафираното споразумение беше определен край на 2018 г. Комисията изразява подкрепата си за бързото сключване на Споразумението, както и за изпълнението му, тъй като това е изискване, определено от Съединените щати, за включване в Програмата.

Прилагане на Шестата президентска директива за вътрешна сигурност / Споразумение за център за скрининг на терористи¹⁰

¹⁰ Шестата президентска директива за вътрешна сигурност / Споразумение за център за скрининг на терористи (HSPD6/TSC) е споразумение за сигурност, с което се уреждат начините за обмен на

По сходен начин в допълнение към подписването на Шестата президентска директива за вътрешна сигурност / Споразумение за център за скрининг на терористи, с изпълнителните изменения, въведени от Министерството на вътрешната сигурност в Програмата за премахване на визите през декември 2017 г., стана задължително това споразумение да се прилага в пълна степен. Всички засегнати държави членки са подписали и ратифицирали това споразумение, но за да се счита, че то се прилага в пълна степен, САЩ изискват по-често докладване и систематично използване на предоставената от САЩ информация. Всички засегнати държави членки са напреднали в работата си по изпълнението на това изискване, например като са установили оперативен обмен на информация между своите национални органи и Центъра на САЩ за скрининг на терористи.

Докладване за изгубени и откраднати паспорти

Като мярка за сигурност Съединените щати изискват всички държави, включени в Програмата за премахване на визите, да докладват за изгубени и откраднати паспорти на многостранни организации като Интерпол не по-късно от 24 часа, след като са узнали за кражбата или загубата. Повечето засегнати държави членки вече разполагат с автоматизирани решения за ежедневно докладване. Кипър докладва ръчно за изгубени и откраднати паспорти всеки ден и понастоящем работи за въвеждането на автоматизирано докладване през 2019 г.

Отделно от описаните по-горе мерки, напредъкът на петте засегнати държави членки по изпълнението на критериите следва да се разглежда също и като част от цялостните усилия на ЕС в области като сигурността на въздухоплаването, борбата с тероризма и сигурността на документите, в които Европейският съюз и САЩ са ангажирани в съвместни усилия в глобален мащаб и работят заедно за засилването на световната сигурност спрямо общите заплахи.

Накрая по отношение на общото развитие на Програмата за премахване на визите следва да се отбележи, че в Закона за имиграцията и гражданството на САЩ се посочва, че когато влезе в сила системата на САЩ при напускане по въздуха, министърът на вътрешната сигурност на САЩ отново ще има правото да дерогира от прага от 3 % за отказаните визи. В този случай държавите с дял на отказаните визи под 10 % може да бъдат взети предвид за включване в Програмата за премахване на визите, при условие че са изпълнили всички други изисквания. Комисията също така отбелязва, че биометричната системата при напускане по въздуха е посочена като важен въпрос от множество законодатели на САЩ. Органите на САЩ обаче посочват бюджетните ограничения като причина за това системата при напускане по въздуха все още да не е въведена, като само на няколко летища са започнали пилотни проекти. В контактите си със САЩ Комисията отбелязва, че ЕС е приел подобна система (Системата за влизане/излизане), която понастоящем е в процес на внедряване, и че е готов да сподели своя опит със Съединените щати.

По отношение на оставащите изисквания на Програмата за премахване на визите, основната правна пречка за четири държави членки остава процентът на отказаните визи. Освен това според органите на САЩ други изисквания на Програмата за

информация относно известни или предполагаеми терористи между държавите, участващи в Програмата за премахване на визите, и Центъра на САЩ за скрининг на терористи.

премахване на визите, като ежедневното докладване в базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване и подписването и пълното прилагане на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност, все още не са изцяло изпълнени от някои от засегнатите държави членки.

2. Преглед на контактите между ЕС и САЩ

През предходните 12 месеца политическите и техническите контакти бяха силно активизирани, като Комисията продължава да настоява пред Съединените щати при всеки възможен повод за допълнително сътрудничество с петте засегнати държави членки и за ускоряване на напредъка в постигането на пълна визова реципрочност. При контактите си със САЩ Комисията, в координация със засегнатите пет държави членки, призова също така тези усилия да доведат до активни и конкретни действия от всички страни въз основа на обективни критерии.

Въпросът за визовата реципрочност беше обсъден по време на всички официални срещи между ЕС и САЩ, по-специално по повод на двете срещи на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, които се проведоха в София през май и във Вашингтон през ноември, на срещите на висшите служители на ЕС и САЩ в областта на правосъдието и вътрешните работи, които се проведоха през февруари и септември 2018 г., както и на тристранните срещи, проведени между Комисията, Съединените щати и петте засегнати държави членки във Вашингтон през май и в Брюксел през октомври 2018 г.

Тристранната среща във Вашингтон

След като шест поредни тристранни срещи бяха проведени в Брюксел, в началото на май 2018 г. тристранните преговори се проведоха за първи път във Вашингтон. В тях взеха участие многобройни експерти от Съединените щати и бяха установени множество контакти с висши държавни служители, което даде възможност на засегнатите пет държави членки и Комисията да работят с ключови събеседници от Съединените щати. Засегнатите пет държави членки попълниха матрица за самооценка, предоставена от Министерството на вътрешната сигурност, относно изпълнението на изискванията на Програмата за премахване на визите с цел да се направи оценка на областите, в които е постигнат напредък, и да се ускори работата в областите, за които органите на САЩ смятат, че все още не са изпълнени всички изисквания (вж. раздел II.1 по-горе).

Във Вашингтон бяха проведени също и успоредни срещи с различни заинтересовани страни, включително с длъжностни лица от Конгреса, с цел повишаване на осведомеността относно визовата реципрочност и относно широкообхватните мерки, предприети от ЕС, включително от петте засегнати държави членки, за засилване на сигурността и подобряване на управлението на външните граници.

Срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ в София

На срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, която се проведе на 22 и 23 май, българското председателство на Съвета на ЕС и Комисията подчертаха спешната необходимост да се отбележи напредък в постигането на пълна визова реципрочност между ЕС и САЩ. Съединените щати потвърдиха позицията си,

че всички държави трябва да отговарят на законовите изисквания, за да бъдат включени в Програмата за премахване на визите, което все още не е случаят с петте засегнати държави членки, и че САЩ ще продължат да работят с тези държави членки по този въпрос. **В съвместната декларация, публикувана след срещата на министрите, бе заявено, че Европейският съюз и Съединените щати са направили преглед на продължаващия напредък от страна на Европейския съюз и Съединените щати, включително този на петте засегнати държави — членки на ЕС, по изпълнението на законовите изисквания на Програмата за премахване на визите, за да бъдат взети предвид за включване в нея.**

Тристранната среща в Брюксел

Следващата тристранна среща се състоя през октомври в Брюксел. Работата по проследяване на напредъка, постигнат от всяка от държавите членки, продължи въз основа на актуализираната матрица за самооценка. На срещата беше отчетен напредъкът, постигнат след предходната тристранната среща през май, като вниманието беше съсредоточено върху усилията за намаляване на процента на отказаните визи, върху работата по пълното прилагане на съответните споразумения за сигурност и получаването на ясни и обективни насоки от страна на Съединените щати относно това, което все още трябва да се направи, за да бъдат изпълнени оставащите изисквания. Заключението от тази тристранна среща беше, че някои държави членки са постигнали напредък за пълното прилагане на съответните споразумения като част от изискванията.

Срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ във Вашингтон

На срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, състояла се на 9 ноември 2018 г. във Вашингтон, Комисията и австрийското председателство на Съвета на ЕС отново отправиха настоятелни призови за напредък в работата по постигането на визова реципрочност. Комисията изтъкна отново необходимостта от конкретни и обективни референтни показатели, за да могат засегнатите държави членки да съсредоточат по-добре усилията си за изпълнение на изискванията на Програмата за премахване на визите. **В съвместната декларация, публикувана след срещата на министрите, бе подчертано, че и двете страни признават важността на постигането на напредък по пътя към реципрочните безвизови пътувания съгласно техните съответни правни уредби, като след последната тристранна среща по въпросите на визовата реципрочност те приветстват постигнатия от петте заинтересовани държави членки напредък в изпълнението на законовите изисквания на Програмата за премахване на визите, за да бъдат взети предвид за включване в нея.** На срещата на министрите беше отчетен постигнатият напредък, а САЩ пое ангажимент да работят със засегнатите държави членки, за да осигурят допълнителни насоки за текущата работа по изпълнението на изискванията на Програмата за премахване на визите.

III. ПОСТОЯННИЯТ АНГАЖИМЕНТ НА КОМИСИЯТА И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

1. Подкрепа за засегнатите държави членки и координация с тях

Въпреки че повечето от изискванията на Програмата за премахване на визите, определени от САЩ, попадат в области на двустранното сътрудничество между Съединените щати и всяка една от засегнатите държави членки, реципрочността е основен принцип на визовата политика на ЕС и Комисията ще продължи да подкрепя активно петте държави членки и да работи в тясно сътрудничество с тях, за да им помогне да изпълнят изискванията за включване в Програмата на САЩ за премахване на визите.

В допълнение към способстването за провеждането на редовни срещи в установения тристранен формат Комисията непрекъснато координира и обменя информация със засегнатите пет държави членки, за да осигури предприемането на подходящи последващи действия в съответните области, като за тази цел предостави и финансова подкрепа, когато е необходимо. Финансовата подкрепа беше предоставена по линия на националните програми на фонд „Вътрешна сигурност“. Всички неотдавнашни инициативи за подобряване на управлението на външните граници и за напредък към постигането на истински и ефективен Съюз на сигурност в ЕС също са от голямо значение в този контекст. Редовният обмен на информация между засегнатите държави членки и Комисията дава възможност да се проследи напредъкът, постигнат от засегнатите пет държави членки при работата им по изпълнението на изискванията на Програмата за премахване на визите.

2. Предстоящи контакти със Съединените щати

Предстоящите контакти на всички равнища, включително на техническо и политическо равнище, и в тристранен, и в двустранен контекст ще предоставят благоприятни възможности за проследяване на постигнатия напредък. Тези контакти включват следващата среща на висшите служители на ЕС и САЩ в областта на правосъдието и вътрешните работи, която ще се състои в началото на 2019 г., както и следващата тристранна среща.

Следващата среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, планирана да се проведе в късната пролет на 2019 г. в Букурещ, Румъния, ще даде възможност за постигането на допълнителен напредък. Засегнатите пет държави членки следва също така да използват всяка възможност, предлагана на двустранно равнище, за да работят със Съединените щати и за да постигат напредък.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Комисията продължава да е приоритетно ангажирана с постигането на пълна визова реципрочност за всички държави членки. Що се отнася до Съединените щати като единствен останал случай на липса на реципрочност, Комисията продължава да работи за ориентиран към постигането на резултати процес.

Комисията ще продължи своята работа със Съединените щати и със засегнатите пет държави членки, за да се ускори напредъкът към постигането на пълна визова реципрочност. Понастоящем Комисията продължава да е на мнение, че

сътрудничеството и съвместните дипломатически усилия, при които Комисията работи в тясно сътрудничество с въпросните пет държави членки, продължават да бъдат най-подходящият начин за постигане на напредък.

Ето защо Комисията все още счита, че приемането на делегиран акт за временно суспендиране на освобождаването от изискването за виза 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. Тази позиция може да бъде преразгледана с оглед на бъдещите развития.

В този контекст е от съществено значение да продължи да се гарантира, че Европейският съюз запазва единната си позиция по този важен въпрос. Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета за постигане на пълна визова реципрочност и ще докладва относно последните развития по въпроса през септември 2019 г.