

Брюксел, 22.12.2020 г.
COM(2020) 851 final

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

**Определяне на позицията на Комисията вследствие на Резолюцията на
Европейския парламент от 22 октомври 2020 г. относно задълженията на
Комисията в областта на визовата реципрочност и докладване за актуалното
състояние**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

В това съобщение се определя позицията на Комисията за целите на член 265 от Договора за функционирането на Европейския съюз вследствие на резолюцията на Европейския парламент от 22 октомври 2020 г. относно задълженията на Комисията в областта на визовата реципрочност в съответствие с член 7 от Регламент (ЕС) 2018/1806. В него се докладва също така за развитието в областта на визовата реципрочност със САЩ от март 2020 г. насам, когато беше прието последното съобщение, като се изтъкват постоянните усилия и ангажираност на Комисията за справяне с настоящата липса на реципрочност, независимо от пандемията от COVID-19.

Резолюцията на Европейския парламент от 22 октомври 2020 г. беше приета вследствие на устен въпрос, обсъден на пленарното заседание на Европейския парламент на 19 октомври 2020 г. В отговора си на този въпрос Комисията потвърди, че е приоритетно ангажирана с постигането на пълна визова реципрочност за всички държави членки. Що се отнася до САЩ, Комисията поясни, че продължава да работи в рамките на ориентиран към резултатите процес в тясно сътрудничество със засегнатите държави членки и че като се имат предвид отбелязаните резултати, осезаем напредък в постигането на пълна реципрочност при премахването на визовия режим може да бъде постигнат чрез траен ангажимент и съвместни дипломатически контакти. В Резолюцията си Европейският парламент посочва, че Комисията е *„задължена по закон да приеме делегиран акт, с който временно да се спре освобождаването от изискването за виза за граждани на трети държави“*, които не са премахнали изискването за виза по отношение на гражданите на някои държави членки до 12 април 2016 г. На практика това се отнася единствено за Съединените щати, тъй като за гражданите на България, Кипър, Румъния и Хърватия все още се изисква да притежават виза, когато пътуват до САЩ. Освен това в Резолюцията се призовава Комисията, въз основа на член 265 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да приеме необходимия делегиран акт в срок от два месеца от приемането на Резолюцията.

II. КОНТЕКСТ

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 съобщението беше посочено, че с активната подкрепа на Комисията по-голямата част от нотифицираните случаи на липса на реципрочност с трети държави са били решени². Въпреки това в него беше припомнено, че ако оставащите трети държави не са отменили изискването за виза до 12 април 2016 г., Комисията ще бъде задължена да приеме делегиран акт, с който за срок от 12 месеца се суспендира безвизовият режим за гражданите на тези трети

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

² През 2014 г. Комисията получи уведомления 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.

държави в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001 от 15 март 2001 г., изменен с Регламент (ЕС) № 1289/2013 от 11 декември 2013 г.³ Регламентът изисква също Комисията да вземе предвид последиците от суспендирането на безвизовия режим за външните отношения на ЕС и неговите държави членки⁴.

В съобщението от април 2016 г. бяха оценени последиците и въздействието от суспендирането на безвизовия режим за гражданите и предприятията в ЕС, както и за гражданите на засегнатите трети държави, а Европейският парламент и Съветът бяха приканени да обсъдят най-подходящите следващи стъпки. Комисията представи шест последващи съобщения: през юли⁵ и декември⁶ 2016 г., през май⁷ и декември⁸ 2017 г., през декември 2018 г.⁹ и през март 2020 г.¹⁰ В последното от тези съобщения Комисията направи преглед на актуалното състояние и възможните следващи стъпки по отношение на липсата на реципрочност със САЩ, която все още засяга гражданите на България, Хърватия, Кипър и Румъния, т.е. единствения останал случай на липса на реципрочност. Тя докладва също така за напредъка, постигнат от Полша, която беше включена в Програмата на САЩ за отмяна на визовия режим през ноември 2019 г.

В публикуваното през март 2020 г. съобщение беше отбелязана изключителната ситуация по отношение на прилагането на визовите политики в целия свят с оглед на разпространението на визови мерки, които много държави предприеха за борба с пандемията от COVID-19. От 13 март 2020 г. САЩ наложиха временни ограничения на неналожителните пътувания за чужди граждани, независимо от тяхната националност, които физически се намират в Шенгенското пространство или са посетили този район през предходните 14 дни, преди да влязат на територията на САЩ¹¹. На 16 март обхватът на ограниченията беше разширен и в него бяха включени Ирландия и Обединеното кралство¹². Тъй като тези ограничения за влизане се основават на физическото присъствие в определен район, а не на националността, те не могат да се смятат за свързани с визовата реципрочност¹³. Европейският съюз предприе подобни действия за ограничаване на неналожителните пътувания в Съюза¹⁴.

³ Вж. член 1, параграф 4 от Регламента. Същото задължение се съдържа понастоящем в член 7 от 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 (кодификация), (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 39), с който беше кодифициран Регламент 539/2001.

⁵ COM(2016) 481 final, 12 юли 2016 г.

⁶ COM(2016) 816 final, 21 декември 2016 г.

⁷ COM(2017) 227 final, 2 май 2017 г.

⁸ COM(2017) 813 final, 20 декември 2017 г.

⁹ COM(2018) 855 final, 19 декември 2018 г.

¹⁰ COM(2020) 119 final, 23 март 2020 г.

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>

¹² <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/departments-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>

¹³ За периода от 19 март нататък САЩ публикуваха препоръка от четвърта степен, най-високата степен, да не се пътува в целия свят поради риск за здравето, като тази препоръка се запази в сила през целия период на докладване. Вследствие на това рутинните в световен мащаб визови услуги на

III. НЕОТДАВНАШНИ РАЗВИТИЯ

1. Преглед на контактите между ЕС и САЩ и последващи действия във връзка с тях

Въпреки че след март 2020 г. организирането на физически срещи не беше възможно, темата за липсата на реципрочност беше обсъдена на всички видеоконферентни заседания между ЕС и САЩ. Тя беше включена в дневния ред на срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи от ЕС и САЩ, състояла се на 28 май 2020 г., и подробно обсъдена на заседанието на висши служители на ЕС и САЩ в областта на правосъдието и вътрешните работи на 15 септември 2020 г., както и на тристранните срещи между Комисията, САЩ и засегнатите държави членки на 18—19 юни 2020 г. и на 10—11 декември 2020 г.

Среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ (май 2020 г.)

На срещата на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, която се проведе на 28 май 2020 г., хърватското председателство на Съвета на Европейския съюз и Комисията подчертаха колко е важно да се разшири Програмата на САЩ за премахване на визите, за да може в нея да бъдат включени всички държави — членки на ЕС. Припомнен беше напредъкът, отбелязан с включването на Полша в Програмата за премахване на визите, който показва, че съвместният прагматичен ангажимент на техническо и дипломатическо ниво носи резултати, но беше подчертано, че отмяната на визите за четирите оставащи държави членки продължава да бъде приоритет. Постигнато беше съгласие, че за отбелязването на напредък е необходимо да продължат конструктивният ангажимент въз основа на конкретни работни планове, разработени от САЩ за всяка от четирите засегнати държави членки, и предоставянето на насоки на тези държави членки за цялостното изпълнение на изискванията относно сигурността, съдържащи се в Програмата за премахване на визите.

Тристранна среща през юни 2020 г.

На 18 и 19 юни 2020 г. се проведе тристранна видеоконферентна среща, посветена на визовата реципрочност. В нея участваха представители на САЩ, Комисията и засегнатите държави членки — България, Кипър, Румъния и Хърватия. Трайната ангажираност въпреки пандемията и спирането на всички неналожителни пътувания между ЕС и САЩ показаха значението на темата за визовата реципрочност. Участниците обсъдиха начини за продължаване на съвместната работа в контекста на COVID-19 и напредъка във връзка с оставащите изисквания относно сигурността, съдържащи се в Програмата на САЩ за премахване на визите, и във връзка с процента на отказаните визи.

САЩ бяха временно преустановени в целия свят. През юли САЩ започнаха да възобновяват поетапно визовите услуги, по-специално визовите услуги при извънредни ситуации и тези за задачи от критично значение.

¹⁴ СОМ(2020) 115 final, 16 март 2020 г., и Препоръка 2020/912 на Съвета от 30 юни 2020 г. относно временното ограничение на неналожителните пътувания в ЕС и възможното премахване на това ограничение.

Въпреки продължаващите ограничения на пътуванията заради COVID-19 и временното преустановяване на по-голямата част от дейностите на визовите служби на САЩ по света от месец март насам, представителите на САЩ не възнамеряват да променят метода на изчисляване на процента на отказаните визи за финансовата 2020 година. Процентът на отказаните визи е важно правно изискване за всяка държава, която желае да се присъедини към Програмата на САЩ за премахване на визите¹⁵.

Що се отнася до оставащите изисквания относно сигурността, съдържащи се в Програмата на САЩ за премахване на визите, проведен беше втори кръг на обсъжданията на конкретните работни планове, разработени от САЩ за четирите засегнати държави членки през 2019 г. Засегнатите държави членки определиха обсъжданията, проведени въз основа на конкретни работни планове за всяка държава, като подобрение в сравнение с предишния подход, който се основаваше на по-обща оценка на изискванията относно сигурността. Работните планове съдържат конкретни за всяка държава насоки, което позволява на държавите да съсредоточат усилията си върху изпълнението на оставащите изисквания. По същество в плановете се предлагат действия, които държавите членки да предприемат, за да постигнат съответствие, както беше посочено в Съобщението от март 2020 г. Работните планове бяха преразгледани по време на тристранната среща, а изпълнението им — оценено, като и четирите държави членки отбелязаха напредък по редица направления. Напредъкът включва изпълнение на споразумения за обмен на информация (по-специално Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност), използване на предоставена от САЩ информация за по-активни действия за проверка и борба с тероризма и увеличаване на националния капацитет за проверки. САЩ отбелязаха постигнатия напредък, но отново подчертаха, че тяхната оценка е вследствие на цялостен подход и все още не смятат, че всички необходими споразумения се изпълняват изцяло¹⁶.

Като резултат от срещата и четирите държави членки поеа ангажимента да продължат да работят по различните направления от съответните работни планове. САЩ се ангажираха да продължат да преразглеждат съответните работни планове и редовно да предоставят обратна информация.

Тристранна среща през декември 2020 г.

На 10 и 11 декември 2020 г., чрез видеоконферентна връзка, се проведе поредният кръг на тристранната среща, на който беше подчертана ангажираността на страните въпреки продължаващата световна пандемия. Данните за процентите на отказаните визи за

¹⁵ 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.

¹⁶ Както беше посочено по-горе, в допълнение към подписването на Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност, с целенасочените подобрения, въведени от Министерството на вътрешната сигурност на САЩ през 2017 г., цялостното изпълнение на това споразумение стана задължително за държавите, които желаят да бъдат включени в Програмата за премахване на визите.

финансовата 2020 година все още не са публично достъпни, но органите на САЩ подчертаха, че вследствие на спада през 2020 г. заявленията за издаване на виза също са намалели рязко.

Срещата беше съсредоточена върху изискванията относно сигурността, като беше проведен трети кръг обсъждания на конкретните работни планове, които органите на САЩ предоставиха на всяка от засегнатите държави членки. Всички държави членки отбелязаха напредък по редица направления. За всяка от четирите държави членки в различна степен беше повдигнат въпросът за засилване на ненарушимостта на националните системи за издаване на паспорти, като схемите, предлагащи ускорени процедури за получаване на гражданство, и случаите на измама в паспортните служби бяха отбелязани като конкретни причини за безпокойство.

По време на срещата службите на Комисията представиха Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и цялостната оперативна съвместимост на информационните системи за миграцията и сигурността, за да могат органите на САЩ да бъдат по-информирани за тази сфера, в която се прилагат правила на ЕС.

Като резултат от срещата и четирите държави членки поеха ангажимента да продължат да работят по предложените действия от работните планове. САЩ се ангажираха да направят уточнения във връзка със съответните работни планове, ако е необходимо, в контекста на вече предприетите действия. Комисията се ангажира да продължи работата по други хоризонтални въпроси, към които се прилагат правила на ЕС.

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

Процент на отказаните визи

Както беше докладвано в Съобщението от март 2020 г., през 2019 г. беше отчетен спад на процента на отказаните визи и за четирите засегнати държави членки, като някои от тях бяха близо до законово изисквания праг от 3 %. В Кипър процентът на отказаните визи се запази под 3 %, в Хърватия той намалю до 4 %, а в България и Румъния за първи път беше отбелязана стойност под 10 % — 9,75 % за България и 9,11 % за Румъния. Процентите на отказаните визи за финансовата 2020 година, която приключи през септември, все още не са налични.

Изисквания относно сигурността

Както беше докладвано по-рано, България, Хърватия, Кипър и Румъния подписаха и ратифицираха Споразумението за предотвратяване и борба с тежката престъпност със САЩ и предприеха действия за пълното му прилагане, но според органите на САЩ такова прилагане все още не е налице.

Работата по изпълнението на всички изисквания относно сигурността продължава въз основа на работните планове, които органите на САЩ изготвиха индивидуално за всяка от засегнатите държави членки (вж. раздел II.2). Следващата тристранна среща,

предвидена за пролетта на 2021 г., ще бъде посветена на напредъка във връзка с действията, набелязани в работните планове.

3. Политическата ситуация в САЩ и двустранните отношения ЕС—САЩ в настоящия момент

След проведените на 3 ноември 2020 г. избори за президент, конгрес, сенат и местни органи администрацията на САЩ влезе в преходен период, който ще продължи до встъпването в длъжност, предвидено за 20 януари 2021 г. Това означава, че не се очаква действащата администрация да вземе ориентирани към бъдещето решения относно политиката, в това число относно визовата реципрочност. Политическият ангажимент ще бъде възобновен след встъпването в длъжност на новия президент и кабинета му.

На 2 декември 2020 г. Комисията, заедно с Европейската служба за външна дейност, публикува съвместно съобщение, озаглавено „Нова програма на ЕС и САЩ за глобална промяна“¹⁷. Съвместното съобщение представя предложение за нова, ориентирана към бъдещето трансатлантическа програма, отправя положително политическо послание към бъдещата администрация на САЩ относно значението на подновяването на трансатлантическото ни партньорство и припомня, че за хората от двете страни на Атлантическия океан трансатлантическите връзки са жизненоважен елемент от тяхното общество, идентичност, икономика и личен живот.

Както се посочва в Съвместното съобщение, смяната на администрацията в САЩ представлява уникална възможност за разработването на нова трансатлантическа програма за глобално сътрудничество. Един от водещите принципи на такова партньорство следва да бъде съвместната работа за намирането на решения на двустранните различия, като тези решения трябва да зачитат общите ни ценности. В този контекст ще бъде важно да се направи оценка на позицията на бъдещата администрация на САЩ по въпросите, свързани с визовата реципрочност.

IV. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Комисията отново заявява намерението си да продължи да подкрепя активно засегнатите четири държави членки, за да им помогне да изпълнят изискванията за включване в Програмата на САЩ за премахване на визите.

Предстоящите срещи както на техническо, така и на политическо равнище (в тристранен и двустранен контекст), ще предоставят възможности за поддържане на набраната скорост. На следващата редовна тристранна среща, предвидена за пролетта на 2021 г., следва да продължи техническата работа въз основа на работните планове, разработени от САЩ за всяка от четирите оставащи държави членки, което ще помогне на тези държави членки да изпълнят изцяло изискванията относно сигурността, съдържащи се в Програмата на САЩ за премахване на визите.

¹⁷ JOIN(2020) 22 final

На следващата среща на висшите служители по правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, предвидена за ранната пролет на 2021 г., която ще бъде последвана от среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и САЩ, планирана за лятото на 2021 г. в Португалия, ще бъде направена оценка на отбелязания напредък.

Комисията продължава да е приоритетно ангажирана с постигането на пълна визова реципрочност за всички държави членки. Тя ще продължи да работи със САЩ и засегнатите държави членки за постигане на напредък към установяването на пълна визова реципрочност въз основа на динамиката, породена от Съвместното съобщение относно нова програма на ЕС и САЩ за глобална промяна. С оглед на включването на Полша в Програмата на САЩ за премахване на визите, извънредната ситуация вследствие на пандемията от COVID-19, която се отрази отрицателно на пътуванията и на общото прилагане на визовите политики по целия свят, и постоянния напредък на засегнатите държави членки, Комисията продължава да е на мнение, че при наличието на траен напредък, сътрудничеството и съвместните дипломатически усилия, при които Комисията работи в тясна координация със засегнатите държави членки, продължават да бъдат най-подходящият начин за постигане на напредък. Необходимо е да се отбележи, че засегнатите държави членки са съгласни да продължат диалога със САЩ и да постигнат резултати чрез конструктивен ангажимент със САЩ и че никоя от тях не е приканила Комисията да приеме делегирания акт за суспендиране на освобождаването от изискването за виза за граждани на САЩ.

Комисията взема под внимание също така факта, че суспендирането на освобождаването от изискването за виза за граждани на САЩ ще има значителни отрицателни последици за множество области и сектори на политиката и ще засегне неблагоприятно трансатлантическото сътрудничество и външните ни отношения с един стратегически партньор. Освен това то може да застраши безвизовото пътуване до САЩ за всички граждани на ЕС, ако САЩ предприемат действия вследствие на неколkokратните изказвания, че дори самото приемане от Комисията на делегиран акт за суспендиране на безвизовия режим за граждани на САЩ незабавно ще доведе до приемането от страна на САЩ на ответни мерки за повторно въвеждане на изискване за виза за всички граждани на ЕС.

В този контекст Комисията счита, че приемането на делегиран акт за суспендиране на освобождаването от изискването за виза за гражданите на САЩ би било контрапродуктивно, особено в този момент, и не би спомогнало за постигане на целта за безвизово пътуване до САЩ за всички граждани на ЕС.

Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета за постигане на пълна визова реципрочност и ще докладва на Европейския парламент и Съвета относно по-нататъшните развития по въпроса. Тя ще докладва на Европейския парламент и Съвета относно развитието на ситуацията до декември 2021 г.