

Брюксел, 28 септември 2015 г.
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Междуинституционални
досиета:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета/Смесения комитет
№ док. Ком.:	8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final) 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)
Относно:	Визов пакет — Проект за регламент на Европейския парламент и на Съвета за Визов кодекс на Съюза (Визов кодекс) (преработен текст) — Проект за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на виза за обиколно пътуване

I. Актуално състояние

На 2 април 2014 г. Комисията представи своя „визов пакет“, съдържащ предложението за преработване на регламента относно Визовия кодекс на Съюза¹ (наричан по-нататък „Визовият кодекс“) и предложението за регламент, насочен към създаването на виза за обиколно пътуване².

¹ Проект за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 810/2009 за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (вж. док. 8401/14).

² Проект за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на виза за турне и за изменение на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и на регламенти (ЕО) № 562/2006 и (ЕО) № 767/2008 (вж. док. 8406/14).

В проекта за регламент за преработване на **Визовия кодекс** се отчита повишеното политическо значение, отдавано на положителното въздействие на визовата политика върху икономиката на Европейския съюз в по-широк план, и по-специално върху туризма. Неговата цел е да осигури по-голяма съгласуваност с целите за растежа, залегнали в стратегията „Европа 2020“, и да допринесе за генериране на икономически растеж, като същевременно се запази съгласуваността с други политики на Съюза, например външни отношения, търговия, образование, култура и туризъм.

За да се постигне това, в предложението са включени различни изменения, с които се улесняват възможностите за пътуване на законно пътуващите и се опростява правната рамка в интерес на държавите членки. В него също така се установяват нови категории кандидати за виза, които да се ползват от тези процедурни облекчения. Някои процедурни облекчения се прилагат по отношение на всички кандидати, докато други се прилагат само за определени категории ползватели: „кандидати, регистрирани във ВИС“ и „регистрирани във ВИС редовни пътници“, както и за „близки роднини“ на граждани на Съюза.

Що се отнася до проекта за регламент за **виза за обиколно пътуване**, с него се създава нов вид виза, наречена „виза за обиколно пътуване“. Целта е да се запълни една правна празнина чрез въвеждане на ново разрешение за лица, които имат законен интерес или трябва да останат по-дълго от 90 дни в Шенгенското пространство, но не достатъчно дълго в която и да е държава членка, за да имат постоянно пребиваване там. По този начин ще бъде намерено решение за определени категории лица, които имат такъв законен интерес или нужда, например изпълнители, спортисти и техните сътрудници, които пътуват от една държава членка в друга. Продължителността на разрешения престой в рамките на Шенгенското пространство ще достигне до една година с възможност за продължаване за още една година, но ще бъде ограничена до 90 дни за всеки период от 180 дни за всяка държава членка. Бъдещата валидна за целия ЕС система за влизане/излизане (EES) може да е от значение за това предложение, тъй като ще даде възможност да се изчислява разрешеният срок за престой на всички граждани на трети държави.

Що се отнася до работата в Европейския парламент, г-н López Aguilar (LIBE, S&D) е докладчикът по предложението за преработения текст на Визовия кодекс, а г-н Brice HORTEFEUX (LIBE, EPP) е назначен за докладчик по предложението за създаване на виза за обиколно пътуване. Проектодокладите бяха представени в Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на 14 септември. Гласуването на измененията на всяко от предложенията вероятно ще се състои на 13 октомври 2015 г.

По отношение на работата в Съвета работна група „Визи“ започна първото четене на проекта за регламент за преработване на Визовия кодекс през юни 2014 г., а по отношение на проекта за регламент за виза за обиколно пътуване — през октомври 2014 г. Обсъжданията се съсредоточиха върху набор от облекчения, които се считат за особено проблемни и за които трябва да се намерят подходящи решения. Основната загриженост на Съвета всъщност е да се намери подходящият баланс при насърчаването на икономическия растеж чрез туризъм в рамките на Европейския съюз, като същевременно се предотвратява незаконната имиграция и рисковете, свързани със сигурността.

Комитетът на постоянните представители разгледа тези въпроси на 24 септември 2015 г. въз основа на док. 11858/15. На тази основа председателството изготви настоящия преработен документ с оглед на бъдещите дискусии в Комитета на постоянните представители и в Съвета.

II. Нерешени въпроси

A. Общ подход относно преработения Визов кодекс

Преди да се анализират няколкото нерешени въпроса, за които се смята, че са чувствителни и за които политически насоки от страна на министрите биха подпомогнали значително напредъка при обсъжданията, следва да се разгледа общият подход относно преработения Визов кодекс.

Основната цел на предложението за преработване на Визовия кодекс е да се окаже положително въздействие върху икономиката на Европейския съюз в по-широк план, и по-специално върху туризма, като се генерализират редица облекчения за законно пътуващите, които се нуждаят от виза. Тези облекчения, включително по-ниски такси за определени категории и улеснени процедури, до момента са били предоставяни в редица случаи чрез сключването на споразумения за облекчаване на визовия режим между ЕС и конкретни трети държави в съчетание със сключването на споразумения за обратно приемане с тези държави. Предоставянето на визови облекчения от страна на ЕС беше използвано до голяма степен с цел да се убедят засегнатите трети държави паралелно с това да сключат споразумения за обратно приемане. Тези споразумения предполагат, че другата страна не само трябва да приеме обратно своите собствени граждани, но трябва да приеме също и граждани на други трети държави, които са влезнали на територията на ЕС от тази страна.

В европейската програма за миграцията, по отношение на връщането Комисията посочи, че ще преразгледа и подхода си относно споразуменията за обратно приемане, като даде приоритет на основните държави на произход във връзка с незаконните мигранти.

В заключенията си от 25—26 юни 2015 г. Европейският съвет постави акцент върху три ключови измерения, които трябва да напредват успоредно: преместване/презаселване, връщане/обратно приемане/реинтегриране и сътрудничество с държавите на произход и транзитните държави. В заключенията на Европейския съвет се посочва, че ще бъдат мобилизирани всички инструменти за насърчаване на обратното приемане на незаконните мигранти от държавите на произход и транзитните държави въз основа на идеите, които Комисията представи на Съвета на 16 юни¹, и че Комисията ще направи необходимото за ефективното и възможно най-бързото изпълнение на ангажиментите във връзка с обратното приемане, по-специално ангажиментите съгласно Споразумението от Котону, както и за ускоряването и възможно най-бързото приключване на текущите преговори по споразумения за обратно приемане, като същевременно ще започнат нови преговори с други трети държави.

Може да е целесъобразно да се преразгледа дали въвеждането във Визовия кодекс на визови облекчения, които обикновено се предоставят посредством споразумения, е най-доброто средство в този контекст и при настоящото положение.

Председателството предлага Съветът да следва последователен всеобхватен подход на политиката, като отчита напълно текущите усилия във връзка с обратното приемане, сигурността и границите, като същевременно продължи да работи за постигането на положителното въздействие на визовата политика върху икономиката на Европейския съюз в по-широк план, и по-специално върху туризма.

Б. Специфични въпроси относно преработения Визов кодекс

Председателството предлага за разглеждане следните въпроси:

1) Задължително издаване на многократна виза (MEV), валидна за три или пет години, на регистрирани във ВИС редовни пътници (член 21, параграфи 3 и 4)

Съгласно предложението на Комисията консулствата издават многократна виза със срок на валидност три години на регистрирани във ВИС редовни пътници, които са използвали правомерно получените от тях две предходни визи. На регистрирани във ВИС редовни пътници, които са използвали правомерно многократната виза със срок на валидност три години, се издава многократна виза със срок на валидност пет години, при условие че заявлението за издаване на такава виза е подадено не по-късно от една година, считано от датата на изтичане на срока на тригодишната многократна виза.

¹ Вж. док. 10170/15.

Голямото мнозинство делегации не са съгласни с предложението, че ако всички условия са изпълнени, консулствата нямат друг избор освен да издадат многократна виза (т.е. издава се многократна виза или не се издава никаква виза), без никаква гъвкавост по отношение на срока на валидност на многократните визи, дори когато кандидатът не е поискал такава. Някои настояват за въвеждане на възможността за адаптиране на продължителността на многократните визи към специфичните нужди и изисквания на кандидата и за издаване на визи с по-кратък срок на валидност.

Комисията, от друга страна, подчертава, че нейният подход ще доведе до по-хармонизирани практики и ще се предотврати търсенето на по-изгодни варианти за получаване на виза (т.нар. „visa-shopping“). Комисията изтъква още, че с това би могло да се облекчи работата на консулствата, тъй като ще имат по-малък брой заявления за разглеждане.

Комисията припомня, че това би съответствало и на икономическата цел на предложението за преработка, тъй като тези добросъвестни пътници ще могат да пътуват по-често до ЕС с цел туризъм или по работа.

Предвид тези съображения председателството предлага:

- издаването на многократни визи да не бъде задължително по отношение на регистрирани във ВИС редовни пътници и при издаването на многократни визи органите да разполагат с достатъчно поле за преценка, която да включва политически съображения като рисковете, свързани със сигурността, и сътрудничеството по отношение на обратното приемане, и
- ето защо следва да е възможно за консулствата да определят по-кратък срок на валидност на многократната виза от предложения от Комисията срок от 3 или 5 години.

2) Заличаване на настоящия член 15 от Визовия кодекс, предвиждащ пътническа медицинска застраховка за пътуване в чужбина (МЗПЧ)

В своето предложение Комисията предлага заличаване на изискването кандидатът за виза да докаже, че притежава подходяща и валидна МЗПЧ, тъй като смята, че в действителност никога не е била установена добавената стойност на мярката за МЗПЧ.

Голямото мнозинство делегации са категорично против това изменение и поискаха разпоредбата да бъде върната. Поради съобщенията за наличие на значителни дългове към болници за здравните грижи, предоставени на „чужденци“, делегациите настояват за подобряване на действащата система, а не за нейното премахване.

Предвид изложеното по-горе председателството предлага:

- да бъде върнат членът относно МЗПЧ, и
- да бъде възложено на подготвителните органи на Съвета да разгледат как би могла да се подобри действащата система.

3) Обхват на определението за „близки роднини“ на граждани на Съюза (член 2, параграф 7)

Комисията предлага разпоредби за улеснение на семейните посещения за близки роднини на граждани на Съюза, които пребивават на територията на държавата членка, чието гражданство притежават съответните граждани на Съюза, и за близки роднини на граждани на Съюза, които пребивават в трета държава и желаят да посетят заедно държавата членка, чиито граждани са съответните граждани на Съюза. Следва да се отбележи, че някои неотдавна сключени споразумения за облекчаване на визовия режим вече предвиждат такава възможност. Близките роднини на граждани на Съюза са сред новите категории кандидати, които биха имали право на значителен обхват от процедурни облекчения. Понятието „близки роднини“ означава съпруг/съпруга, деца, родители, лица, упражняващи родителски права лица, баби/дядовци и внуци.

Много делегации изразиха загриженост или несъгласие по повод създаването на тази нова категория кандидати поради основната причина, че определението обхваща твърде много лица и надхвърля предвиденото в Директива 2004/38/ЕО¹. Директивата определя, от една страна, условията, уреждащи упражняването на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки от гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, и от друга страна, правото на постоянно пребиваване на територията на държавите членки на граждани на Съюза и членове на техните семейства. Директивата определя членове на семейството като: i) съпруг/а, ii) партньор, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано партньорство, iii) преки наследници, които са на възраст под 21 години или са лица на негова издръжка, както и такива преки роднини на съпруга/съпругата или партньора, както и, накрая, iv) преки роднини по възходяща линия на негова издръжка и същите на съпруга/съпругата или на партньора. Макар процедурните облекчения за членове на семейството, предвидени в предложението, да отразяват улесненията, които вече са залегнали в Директива 2004/38/ЕО, облекченията, предвидени за „близки роднини“, са по-големи в предложението на Комисията.

Предвид изложеното по-горе председателството предлага:

- *обхватът на определението на „близки роднини“ на граждани на Съюза да бъде ограничено до „членове на семейството“ съгласно определението в Директива 2004/38/ЕО.*

4) Задължително представителство на държавите членки (член 5, параграф 2)

Понастоящем държавите членки трябва да си сътрудничат, за да се избегне ситуация, в която заявление за виза не може да бъде разгледано и по него да бъде взето решение, тъй като държавата членка, която е компетентна в съответствие с Визовия кодекс, не е представена, нито е представлявана в третата държава, в която кандидатът подава заявлението. За да се избегне задължението в този случай кандидатът да пътува до страна, в която компетентната държава членка е представена или представлявана, Комисията предложи кандидатът да има право да подаде заявлението в консулството на една от държавите членки по местоназначение на планираното посещение, или в консулството на държавата членка на първо влизане, ако първата възможност не е приложима, но и във всички други случаи в консулството на някоя от държавите членки, които са представени в засегнатата страна.

¹ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки.

Много делегации изразиха опасения по отношение на концепцията, че заявлението би могло да бъде подадено във всяко консулство в третата държава, което би довело до неравномерно утежняване по отношение на персонал и разходи за определени държави членки, които имат широка консулска мрежа. Освен това, делегациите подчертаха, че сегашната практика, която се основава на съществуващите договорености за представителство, е задоволителна. Като компромисно решение делегациите предложиха да могат да се сключват двустранни договорености за по-разширено консулско представителство в засегнатите трети държави.

Предвид тези съображения, председателството предлага да се запазят съществуващите правила относно компетентността, като се добави възможността държавите членки да сключват двустранни договорености за гарантиране на подходящо консулско представителство

B. Обхват на предложението за „виза за обиколно пътуване“ (T-visa)

Предложението предполага, че по принцип всеки гражданин на трета държава може да подаде заявление за виза за обиколно пътуване, ако може да представи съответните доказателства, че възнамерява да остане на територията на две или повече държави членки по-дълго от 90 дни, без да остава повече от 90 дни на територията на която и да е от тези държави членки.

Значителен брой делегации изразиха сериозни опасения по отношение на обхвата на ползвателите на визата за обиколно пътуване и трудността да се контролира движението на пътниците, произтичаща от липсата на граничен контрол в рамките на Шенгенското пространство. Поради това беше предложено да се стесни обхватът на предложението, така че да включва само определените категории кандидати, които имат законен интерес или необходимост да пътуват свободно в Шенгенското пространство за повече от 90 дни.

Освен това, с предложението се отменя частично и член 20, параграф 2 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ), според който ако дадена държава членка е сключила двустранно споразумение за премахване на визите с трета държава от списъка в приложение II на регламента за визите („безвизовия списък“) преди влизането в сила на КПСШ (или датата на по-късното присъединяване на държавата членка към Шенгенското споразумение), разпоредбите на това двустранно споразумение могат да служат като основание тази държава членка да може да „удължи“ безвизовия престой на територията си за гражданите на съответната трета държава за период, по-дълъг от три месеца. Гражданите на тези трети (безвизови) държави могат да останат в тези държави членки за срока, предвиден в двустранното споразумение за премахване на визите, което е в сила между държавите членки и тези трети държави, в допълнение към общия 90-дневен престой в Шенгенското пространство. Това означава, че техните граждани могат законно да останат за практически неограничен период в Шенгенското пространство въз основа на различните споразумения за премахване на визите за краткосрочен престой, сключени от тяхната страна и някои държави членки.

В предложението си Комисията заема становището, че наличието на двустранно „удължаване на престоя“ е несъвместимо с член 77, параграф 2, букви а) и в) от ДФЕС, тъй като общата политика по отношение на визите не може да се основава на наличието на двустранни споразумения от миналото. Комисията изтъкна също, че прилагането на член 20, параграф 2 създава практически проблеми и правна несигурност за органите и пътниците, особено когато последните трябва да отпътуват от Шенгенското пространство. Освен това бъдещата система за влизане/излизане изисква ясни правила и по технически причини не може да се вземе предвид възможното продължаващо прилагане на двустранни споразумения за премахване на визите, когато трябва да бъде проверяван срокът на разрешения престой. Ето защо в предложението се предвижда петгодишен преходен период, през който държавите членки да премахнат постепенно действието на двустранните си споразумения по отношение на общата продължителност на престоя на гражданите на трети държави в Шенгенското пространство.

Делегациите са категорично против идеята за денонсиране на съществуващи двустранни споразумения след като, от една страна, гражданите на засегнатите трети държави не представляват рискове за сигурността или рискове от незаконна имиграция, и от друга страна, разпоредбите за премахване на визите често са включени в по-общи споразумения, които трудно могат да се предоговорят от дипломатическа гледна точка, като не бива да се забравя, че понякога подобни споразумения също така предвиждат реципрочно премахване на визите, от което се ползват граждани на ЕС.

Председателството предлага:

- *да се ограничи обхватът на проекта за виза за обиколно пътуване до определени категории кандидати, и*
- *да се възложи на подготвителните органи на Съвета да разгледат въпроса за двустранните споразумения, обхванати в член 21, параграф 2 от КПСШ, като вземат предвид и бъдещата система за влизане/излизане.*

III. Заключение

Комитетът на постоянните представители/Съветът се приканват:

- да одобрят предложеното по точка II.A относно цялостния подход във връзка с преработването на Визовия кодекс;
- да одобрят предложеното относно специфичните въпроси във връзка с преработването на Визовия кодекс по точка II.B;
- да одобрят предложеното относно предложението за виза за обиколно пътуване по точка II.B

с оглед да се установи рамка за бъдещата работа в подготвителните органи на Съвета.
