



Брюксел, 23 май 2018 г.
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Междуинституционално досие:
2018/0061 (COD)**

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета/Смесения комитет (ЕС—Исландия/Норвегия и Швейцария/Лихтенщайн)
Относно:	Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 810/2009 за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс)

Въведение

1. На 14 март 2018 г. Комисията представи законодателно предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 810/2009 за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (док. 7173/18).
2. Скоро след това българското председателство започна разглеждането на текста в подготвителните органи на Съвета. Пет заседания на работна група „Визи“ бяха посветени почти изцяло на обсъждането на това предложение, както и на няколко компромисни предложения на председателството¹, които отразяват устните и писмените бележки на делегациите.
3. На политическо равнище бяха проведени ориентационни дебати в Корепер (28 март 2018 г.) и в Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (SCIFA) (16 май 2018 г.), с цел да се дадат насоки на посочената по-горе работна група по някои чувствителни в политическо отношение въпроси.

¹ 7981/18, 8475/18 и 8800/18.

4. При сегашното председателство беше постигнат значителен напредък по редица технически аспекти на предложението, като например размера на визовите такси, някои аспекти на договореностите за представителство, процедурите и условията за издаване на визи, определянето на държавите членки, компетентни за разглеждането на заявленията и за вземането на решение по тях, издаването на многократни визи и сътрудничеството с външни доставчици на услуги.
5. На този етап няма решение по един от основните елементи на предложението на Комисията, а именно връзката между визовата политика и обратното приемане, и следва да се дадат допълнителни политически насоки, за да се избере вариант, по който да е възможно постигането на споразумение.
6. Комисията предлага да се създаде нов механизъм за задействане на по-строги условия за обработването на визи, когато дадена трета държава не сътрудничи в достатъчна степен за обратното приемане на незаконни мигранти. Предложението за кодифициране на посочената връзка във Визовия кодекс отразява обсъждане по този въпрос, проведено още през 2015 г. (в рамките на преработването на Визовия кодекс), и беше споменато изрично от Съвета по правосъдие и вътрешни работи в заключенията му от 8 юни 2017 г.
7. Понастоящем, в случай на липса на сътрудничество в областта на връщането, има възможност за приемане на специфични мерки в рамките на визовата политика, като се спазват изцяло разпоредбите на Визовия кодекс, въз основа на т.нар. „инструментариум“, одобрен през май 2017 г. от представителите на правителствата на държавите членки и представителите на правителствата на асоциираните държави (док. 9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). При първото изпитване на този процес за Бангладеш (където в крайна сметка прилагането на визови мерки беше счетено за ненужно), механизмът доказва положителния си превантивен ефект.
8. В Корепер на 28 март 2018 г. делегациите изразиха широка подкрепа за кодифицирането на посочената по-горе връзка в правен инструмент (т.е. Визовия кодекс) като начин да се осигури правна сигурност и прозрачност. Същевременно много делегации изразиха опасения във връзка с два елемента от предложението на Комисията: 1) показателите, които ще се използват за оценка на степента на сътрудничество в областта на обратното приемане с трети държави, не са достатъчно уточнени, и 2) процесът на вземане на решения не отразява по подходящ начин политическия характер на решението за активиране на визовата политика като лост.

9. При разглеждането на предложението на техническо равнище делегациите на Франция и Германия представиха принос (док. 8526/1/18 REV 1), който предлага алтернативен подход (т.е. добавяне на положителни стимули) както по отношение на начина, по който да се използва визовият лост с цел постигане на по-добри резултати в областта на връщането на незаконни мигранти, така и на функционирането на новия механизъм, който да бъде включен във Визовия кодекс.
10. Макар принципът на кодификацията да не се оспорва, необходимо е да се обсъдят допълнително четири елемента с оглед постигането на приемлив компромис по тази основна разпоредба на предложението: 1) подходът, който да бъде следван (по-конкретно дали да се предвидят само отрицателни стимули или комбинация от положителни и отрицателни стимули), 2) показателите за оценка на степента на сътрудничество от страна на дадена трета държава, 3) механизмът за задействане и 4) процесът на вземане на решения.

Подход

11. Докато предложението на Комисията се състои от „отрицателни“ лостове, като за гражданите на трети държави, които не оказват достатъчно съдействие в областта на обратното приемане, ще се прилагат по-строги условия за обработване на визите, Франция и Германия предпочитат подход от положителни и отрицателни елементи, съгласно който на гражданите на съдействащите трети държави ще се предоставят допълнителни визови стимули, а гражданите на неоказващите съдействие държави няма да могат да се ползват от някои от облекченията, включени във Визовия кодекс, и ще бъдат обект на по-строги условия при обработването на визите. Водещият принцип, залегнал в основата на френско-германското предложение, е, че визовата политика следва да се използва и като положителен инструмент за стимулиране на третите държави да сътрудничат по-добре в областта на връщането, а не само като инструмент за налагане на санкции при липса на сътрудничество.

12. По време на обсъжданията, проведени в работна група „Визи“ (8 май 2018 г.) и в SCIFA (16 май 2018 г.), някои делегации признаха, че смесеният подход има известна добавена стойност и, при условие че се установи добър баланс между положителни и отрицателни стимули, действително би обогатил инструментариума на визовата политика. Въпреки това редица делегации изразиха съмнения, като подчертаха, че включените във Визовия кодекс облекчения вече предвиждат положителни стимули, и отбелязаха опасността от подронване на добавената стойност на споразуменията за облекчаване на визовия режим (които често се подписват „в замяна“ на споразумения за обратно приемане), дискриминационните последици за трети държави, за които проблемите с връщането са ирелевантни или които винаги се поддържали добра степен на сътрудничество и няма да получат никакво облекчение, тъй като няма да може да се регистрира подобрене в степента на сътрудничество, трудността да се оттегли „възнаграждаване“, след като вече е било дадено, сложността на оперативното управление на различни списъци и риска от увеличаване на административната тежест за държавите членки и техните консулства, както и въздействието върху финансите на държавите членки, в случай че намаляването на визовите такси бъде предоставено на голям брой трети държави.

В светлината на посоченото по-горе Корепер/Съветът се приканват да посочат какъв подход би бил за предпочитане:

- *подходът на отрицателни стимули, предложен от Комисията, или*
- *комбинацията от положителни и отрицателни стимули, предложена от Франция и Германия.*

Показатели (член 25а, параграф 2)

13. Предложението на Комисията включва три показателя, въз основа на които да се оценява степента на сътрудничество на дадена трета държава:
- а) броя на решенията за връщане;
 - б) броя на действителните връщания като процент от общия брой на решенията за връщане, издадени за граждани на съответната трета държава;
 - в) броя на исканията за обратно приемане, приети от третата държава, като процент от общия брой на исканията за обратно приемане, които са ѝ били представени.

Комисията счита, че показателите следва да бъдат възможно най-обективни и да се отнасят до области, за които има достатъчно данни.

14. Работна група „Интеграция, миграция и експулсиране“ (Експулсиране) разгледа въпроса на заседанието си от 26 април 2018 г. (на което бяха поканени експерти в областта на визите). Няколко делегации считат, че следва да се включат допълнителни показатели, по-конкретно по отношение на практическото сътрудничество от трети държави в областта на връщането и обратното приемане. Във връзка с това председателството представи компромисен текст на работна група „Визи“ на 7 и 8 май 2018 г. (WK 5343/2018). В този компромисен текст бе добавен четвърти показател, за който са посочени някои елементи (неизчерпателно изброяване):
- г) степента на практическо сътрудничество в областта на връщането на различните етапи от процедурата за връщане, като например:
 - i. помощ при идентифицирането на лица, които пребивават незаконно на територията на държавите членки, и навременно издаване на документи за пътуване;
 - ii. приемане на документа за пътуване на ЕС;
 - iii. приемане на чартърни полети;
 - iv. приемане на съвместни операции за връщане.
15. Следва да се отбележи, че тези показатели се отнасят до принудителното връщане, тъй като наличните данни на равнище ЕС обхващат единствено тази категория. Трудно е да се определи какъв вид сътрудничество се очаква от третата държава в случаите на доброволно връщане.
16. Като се има предвид, че компромисното предложение на председателството до голяма степен се основава на списъка от показатели, които вече са включени в т.нар. „инструментариум на Корепер“, той получи добра степен на подкрепа на посоченото по-горе заседание на работна група „Визи“.

В светлината на посоченото по-горе Корепер/Съветът се приканват да посочат дали компромисното предложение на председателството (WK 5343/2018) е приемливо.

Механизъм за задействане (член 25а, параграфи 2, 3 и 4)

17. Задействането на механизма, водещ до използването на визови лостове, е важен елемент на предложението. Председателството е на мнение, че той следва едновременно 1) да дава възможност за бърза реакция в случай на внезапно влошаване (или подобряване, в зависимост от отговора на първия въпрос в настоящата бележка) на степента на сътрудничество, 2) да бъде оперативен, което означава, че следва да дава възможност за използване на механизма на практика, като се избягва всякакво нежелателно блокиране, и същевременно 3) да отразява политическия характер на (чувствителното) решение, което трябва да бъде взето, като се избягва автоматично прилагане.
18. В предложението на Комисията едно евентуално решение — на Комисията — относно липсата на сътрудничество от страна на дадена трета държава и приемането на визови мерки (параграф 5) може да се задейства от два фактора: (редовната) оценка на Комисията на степента на сътрудничество на тази държава (параграф 2) или нотификация от държава членка (параграф 3), която Комисията е длъжна да разгледа в срок от един месец (параграф 4). Приема се, че в рамките на тази структура Комисията си запазва правото да предложи или да не предложи акт за изпълнение в рамките на процедурата по комитология в зависимост от собствената си преценка относно нотификацията на държавата(ите) членка(и) и редовната си оценка на сътрудничеството на трети държави в областта на обратното приемане въз основа на съответните показатели.
19. В приноса на Франция и Германия се предлага един по-сложен механизъм за задействане, до голяма степен вдъхновен от модела на така наречения „механизъм за суспендиране“², където ролята на държавите членки е засилена, т.е. те са тези, които дават политически насоки на Комисията относно целесъобразността на приемането на визови мерки и относно тяхната структура. В тази структура, в допълнение към двата варианта за задействане (собствената оценка на Комисията или нотификация от държава членка), се предлага и трети вариант: ако обикновено мнозинство от държавите членки нотифицира Комисията за траен проблем (или съществено подобряване) в рамките на една година, то Комисията е длъжна да приеме акт за изпълнение в срок от три месеца, като вземе предвид обсъжданията на високо равнище в Съвета.

² Регламент (ЕС) 2017/371 на Европейския парламент и на Съвета от 1 март 2017 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 (преразглеждане на механизма за суспендиране), ОВ L 061, 8.3.2017 г., стр. 1.

20. Прагът от обикновено мнозинство от държави членки за задействане на механизма, който е същият като за механизма за суспендиране по Регламент (ЕО) № 539/2001, представлява достатъчна „критична маса“, за да може Комисията да бъде задължена да стартира процеса, като се има предвид, че класическото правило за гласуване ще се прилага за приемането на всички мерки, които могат да бъдат взети на следващия етап.

Като се вземат предвид горните два варианта, Корепер/Съветът се приканват да посочат дали са „за“ добавянето на френското и германското предложение в механизма за задействане, предложен от Комисията, при което обикновено мнозинство от държавите членки може да задължи Комисията да приеме акта за изпълнение.

Процес на вземане на решения (член 25а, параграф 5)

21. В предложението на Комисията и във френско-германския документ се предвижда, че всички мерки, насочени към граждани (или категории граждани) на трета държава, ще се приемат чрез акт за изпълнение на Комисията (но със засилена роля на държавите членки съгласно френско-германския документ, като обикновено мнозинство от държавите членки нотифицира, чрез предварително обсъждане на равнището на Съвета, което следва да се вземе предвид от Комисията при внасянето на акта за изпълнение). В този контекст следва да се отбележи, че в преработения текст, който председателството представи на работна група „Визи“ (8800/18), в член 52, параграф 2 от Визовия кодекс се добавя разпоредба относно липсата на становище, така че при липса на квалифицирано мнозинство във визовия комитет Комисията няма да може да приеме акта за изпълнение.

22. Независимо от това, както в рамките на френско-германския документ, така и на заседанието на работна група „Визи“ от 18 май 2018 г., вариантът за акт за изпълнение на Съвета, както е предвидено в член 291, параграф 2 от ДФЕС, беше потвърден и допълнително обяснен в документ на председателството (9139/18).

В светлината на гореизложеното и предвид чувствителния характер на този въпрос при предстоящите междуинституционални преговори по това досие, както и решенията, предвидени в подобни механизми, включени в други правни инструменти, Корепер/Съветът се приканват да посочат дали предпочитат:

- *варианта за акт за изпълнение на Съвета, или*
- *варианта за акт за изпълнение на Комисията.*

Заклучение

23. Корепер/Съветът се приканват да отговорят на горепосочените въпроси и да дадат политически насоки за по-нататъшната работа с оглед приемане на мандат за преговори по предложението за Визов кодекс.
-