



Документ за разглеждане в заседание

A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

ДОКЛАД

относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Фабиен Келер

Легенда на използваните знаци

- * Процедура на консултация
- *** Процедура на одобрение
- ***I Обикновена законодателна процедура (първо четене)
- ***II Обикновена законодателна процедура (второ четене)
- ***III Обикновена законодателна процедура (трето четене)

(Посочената процедура се базира на правното основание, предложено в проекта на акт.)

Изменения към проект на акт

Изменения в две колони, внесени от Парламента

Заличаванията се обозначават с *получер курсив* в лявата колона. Заместванията се обозначават с *получер курсив* в двете колони. Новият текст се обозначава с *получер курсив* в дясната колона.

В първия и втория ред на анетката на всяко изменение се посочва съответната част от текста в разглеждания проект на акт. Ако изменението се отнася до съществуващ акт, който проектът на акт има за цел да измени, анетката съдържа и трети и четвърти ред, където се посочват съответно съществуващият акт и съответната разпоредба от него.

Изменения, внесени от Парламента под формата на консолидиран текст

Новите части от текста се посочват с *получер курсив*. Заличените части от текста се посочват със символа ■ или се зачеркват. Заместванията се обозначават, като се посочва с *получер курсив* новият текст и се заличава или зачерква заместваният текст.

По изключение не се отбелязват измененията с чисто техническо естество, които се нанасят от службите с оглед изготвянето на окончателния текст.

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРОЕКТ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ ..5	
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО ПРАВНОТО ОСНОВАНИЕ	35
ПРОЦЕДУРА НА ВОДЕЩАТА КОМИСИЯ.....	43

ПРОЕКТ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148

(COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Обикновена законодателна процедура: първо четене)

Европейският парламент,

- като взе предвид предложението на Комисията до Парламента и Съвета (COM(2016)0467 и измененото предложение (COM(2020)0611),
- като взе предвид член 294, параграф 2 и член 78, параграф 2, буква г) и член 79, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз, съгласно които Комисията е внесла предложението в Парламента (C9- 0039/2024),
- като взе предвид становището на комисията по правни въпроси относно предложеното правно основание,
- като взе предвид член 294, параграф 3 и член 79, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на ЕС,
- като взе предвид становищата на Европейския икономически и социален комитет от 14 декември 2016 г.¹ и 25 февруари 2021 г.²,
- като взе предвид становищата на Комитета на регионите от 8 февруари 2017 г.³ и от 19 март 2021 г.⁴,
- като взе предвид временното споразумение, одобрено от компетентната комисия съгласно член 74, параграф 4 от Правилника за дейността, и поетия с писмо от 8 февруари 2024 г. ангажимент на представителя на Съвета за одобряване на тази позиция в съответствие с член 294, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз,
- като взе предвид решението на Председателския съвет от 21 февруари 2024 г. да разреши на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да раздели законодателната процедура и да пристъпи към внасянето на два отделни консолидирани текста за разглеждане на пленарно заседание,
- като взе предвид членове 59 и 40 от своя Правилник за дейността,

¹ ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 97.

² ОВ С 155, 30.4.2021 г., стр. 64.

³ ОВ С 207, 30.6.2017 г., стр. 67.

⁴ ОВ С 175, 7.5.2021 г., стр. 32.

- като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (A9-0164/2024),
- 1. приема изложената по-долу позиция на първо четене;
- 2. приканва Комисията да се отнесе до него отново, в случай че замени своето предложение с друг текст или внесе или възнамерява да внесе съществени промени в това предложение;
- 3. възлага на своя председател да предаде позицията на Парламента съответно на Съвета и на Комисията, както и на националните парламенти.

Изменение 1

ИЗМЕНЕНИЯ, ВНЕСЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ*

към предложението на Комисията

за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,
като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 77, параграф 2 и член 79, параграф 2, буква в) от него,
като взеха предвид предложението на Европейската комисия,
след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,
като взе предвид становищата на Европейския икономически и социален комитет⁵,
като взе предвид становищата на Комитета на регионите⁶,
в съответствие с обикновената законодателна процедура⁷,

* Изменения: нов или изменен текст се обозначава с получер курсив; заличаванията се посочват със символа **■**.

⁵ *ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 97 и ОВ С 155, 30.4.2021 г., стр. 64.*

⁶ *ОВ С 207, 30.6.2017 г., стр. 67 и ОВ С 175, 7.5.2021 г., стр. 32.*

⁷ *Позиция на Европейския парламент от... г. [(ОВ...)](все още непубликувана в Официален вестник)] и решение на Съвета от ... г.*

като имат предвид, че:

- (1) *При създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие Съюзът следва да осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници, да развива обща политика по въпросите на убежището и миграцията, контрола на външните граници и връщането и да предотвратява неразрешените движения между държавите членки, на основата на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, като наред с това тази политика трябва да бъде справедлива спрямо гражданите на трети държави и лицата без гражданство и да зачита изцяло основните права.*

- (2) *Целта на настоящия регламент е да се рационализират, опростят и хармонизират процедурите на държавите членки чрез установяване на процедура на границата за връщане. Тази процедура следва да се прилага за гражданите на трети държави и лицата без гражданство, чиято молба е била отхвърлена в контекста на процедурата на границата за убежище, предвидена в Регламент (ЕС) 2024/... на Европейския парламент и на Съвета⁸⁺ (наричана по-долу „процедура на границата за убежище“).*
- (3) *За държавите членки, които не са обвързани с Регламент (ЕС) 2024/...⁺⁺, позоваванията в настоящия регламент на разпоредби от Регламент (ЕС) 2024/...⁺⁺ следва да се разбират като позовавания на равностойните разпоредби, които те евентуално са въвели в националното си право.*
- (4) *По отношение на третирането на лицата, попадащи в приложното поле на настоящия регламент, държавите членки са обвързани със задължения съгласно международните правни актове, по които са страни.*
- (5) *Висшият интерес на детето следва да представлява първостепенен аргумент за държавите членки при прилагането на разпоредбите на настоящия регламент, които е възможно да засягат ненавършили пълнолетие.*

⁸ Регламент (ЕС) 2024/... на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС (ОВ L, ..., ELI:...).

⁺ ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)), и добавете в бележката под линия номера, датата и данните за публикацията на този регламент в ОВ.

⁺⁺ ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 16/24 (2016/0224 A(COD)).

(6) Много молби за международна закрила се подават на външната граница или в транзитна зона на държава членка, включително от лица, задържани във връзка с незаконно преминаване на външната граница, т.е. в самия момент на неразрешено преминаване на външната граница или в близост до тази външна граница след преминаването ѝ, или от лица, свалени на брега след операция по търсене и спасяване. За да се установи самоличността и да се извърши проверка за сигурност и проверка на здравословното състояние на външната граница, както и за да бъдат насочени засегнатите граждани на трети държави и лица без гражданство към съответните процедури, е необходимо да се извършва скрининг. След скрининга гражданите на трети държави и лицата без гражданство следва да бъдат насочени към подходящата процедура за убежище или за връщане или да им бъде отказано влизане. Поради това следва да бъде въведен етап преди влизането, състоящ се от скрининг и процедури на границата за предоставяне на убежище, доколкото е приложимо, и за връщане. Следва да има непрекъснати и ефикасни връзки между всички етапи на съответните процедури за всички незаконно пристигащи.

- (7) *Влизането на територията не се разрешава, когато кандидат няма право да остане, когато той не е поискал да му бъде позволено да остане за целите на процедурата по обжалване съгласно Регламент (ЕС) 2024/...⁺ или когато съд е решил, че на кандидата не следва да се позволи да остане до получаване на резултата от такава процедура по обжалване. В такива случаи, за да се гарантира приемственост между процедурата за убежище и процедурата за връщане, процедурата за връщане също следва да се провежда в контекста на процедура на границата за срок не по-дълъг от 12 седмици. Този срок следва да се изчислява от момента, в който кандидатът, гражданинът на трета държава или лицето без гражданство вече няма право да остане или вече не му е позволено да остане.*
- (8) *За да се гарантира равното третиране на всички граждани на трети държави и лица без гражданство, чиято молба е била отхвърлена в рамките на процедурата на границата, когато държава членка е решила да не прилага разпоредбите на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета⁹, съгласно предвидената в посочената директива съответна дерогация, по отношение на гражданите на трети държави и лица без гражданство и не е взела решение за връщане на съответния гражданин на трета държава, третирането и нивото на закрила на съответния кандидат, гражданин на трета държава или лице без гражданство следва да са в съответствие с разпоредбата на Директива 2008/115/ЕО относно по-благоприятните разпоредби по отношение на граждани на трети държави, изключени от приложното поле на посочената директива, и да са равностойни на тези, приложими за лицата, спрямо които е постановено решение за връщане.*

⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 16/24 (2016/0224 A(COD)).*

⁹ *Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ 348, 24.12.2008 г., стр. 98).*

(9) *При прилагане на процедурата на границата за връщане следва да се прилагат определени разпоредби на Директива 2008/115/ЕО, тъй като с тях се уреждат елементи на процедурата на границата за връщане, които не са посочени в настоящия регламент, по-специално разпоредбите относно определенията, по-благоприятните разпоредби, забраната за връщане, висшите интереси на детето, семейния живот и здравословното състояние, риска от укриване, задължението за съдействие, срока за доброволно напускане, решението за връщане, извеждането, отлагането на извеждането, връщането и извеждането на непридружени ненавършили пълнолетие, забраните за влизане, гаранциите в очакване на връщането, задържането, условията на задържане, задържането на ненавършили пълнолетие и на семейства и извънредните ситуации. За да се намали рискът от неразрешено влизане и движение на незаконно пребиваващи граждани на трети държави и лица без гражданство, за които се прилага процедурата на границата за връщане, следва да бъде определен срок за доброволно напускане. Този срок за доброволно напускане следва да бъде определен само при поискване и не следва да надвишава 15 дни, нито да дава право на влизане на територията на съответната държава членка. Съответните лица следва да предадат на компетентните органи всеки валиден документ за пътуване, с който разполагат, за времето, необходимо, за да се предотврати тяхното укриване. Разпоредбите относно връщането, установени в настоящия регламент, не засягат правото на преценка на държавите членки по всяко време да решат да издадат отделно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой по хуманни, хуманитарни или други причини, на гражданин на трета държава, който пребивава незаконно на тяхна територия.*

- (10) *Когато незаконно пребиваващият гражданин на трета държава или лице без гражданство не се върне или не бъде изведен в рамките на максималния срок на процедурата на границата за връщане, процедурата за връщане следва да продължи съгласно предвиденото в Директива 2008/115/ЕО.*
- (11) *Когато кандидат, гражданин на трета държава или лице без гражданство, които са били задържани по време на процедурата на границата за убежище, предвидена в Регламент (ЕС).../...⁺, вече нямат право да останат и не им е било позволено да останат, държавите членки следва да могат да продължат задържането с цел предотвратяване на влизане на територията и с цел провеждане на процедурата за връщане, в съответствие с гаранциите и условията за задържане, предвидени в Директива 2008/115/ЕО. Кандидат, гражданин на трета държава или лице без гражданство, които не са били задържани по време на такава процедура на границата за убежище, които вече нямат право да останат и на които не е позволено да останат, следва също така да може да бъдат задържани, ако съществува риск да се укриват, ако избягват или възпрепятстват връщането или ако представляват риск за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност. Задържането следва да е за възможно най-кратък срок и то не следва да надвишава максималната продължителност на процедурата на границата за връщане. Когато незаконно пребиваващият гражданин на трета държава или лице без гражданство не се върне или не бъде изведен в този срок и процедурата на границата за връщане престане да се прилага, следва да се прилага Директива 2008/115/ЕО. Максималният срок на задържане, определен от посочената директива, следва да включва срока на задържане, прилаган по време на процедурата на границата за връщане.*

⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)).*

(12) *Процедурата на границата за връщане следва да улесни, в условията на криза по смисъла на Регламент (ЕС) 16/24 на Европейския парламент и на Съвета¹⁰⁺, връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави или лица без гражданство, чиято молба е била отхвърлена в контекста на криза в процедурата на границата за убежище, които нямат право да останат и на които не е позволено да останат, като осигури на компетентните национални органи необходимите механизми и достатъчно време за надлежно провеждане на процедурите за връщане. За да може да се реагира на ситуации на криза по ефективен начин, следва да е възможно процедурата на границата за връщане в ситуация на криза да се прилага и по отношение на кандидати, граждани на трети държави и лица без гражданство, спрямо които се прилага процедурата на границата за връщане, чиято молба е била отхвърлена преди приемането на решение за изпълнение на Съвета съгласно Регламент (ЕС)2024/...⁺⁺, с което се декларира, че дадена държава членка е изправена пред ситуация на криза, и които нямат право да останат и на които не е позволено да останат след приемането на такова решение.*

¹⁰ Регламент (ЕС) 2024/... на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището (ОВ L, ..., ELI:..).

⁺ ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)), и добавете в бележката под линия номера, датата и данните за публикацията на този регламент в ОВ.

⁺⁺ ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

- (13) *В съответствие с член 72 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), настоящият регламент не засяга изпълнението на задълженията на държавите членки по поддържането на правния ред и опазването на вътрешната сигурност.*
- (14) *С цел да се осигури съгласувано прилагане на разпоредбите относно процедурата на границата за връщане, предвидени в настоящия регламент, към началото на неговото прилагане, следва да се разработят и приложат планове за изпълнение на равнището на Съюза и на национално равнище, в които да се установят пропуските и оперативните стъпки за всяка държава членка.*
- (15) *Прилагането на настоящия регламент следва да подлежи на редовна оценка.*
- (16) *Целта на политиката на Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИУГВП), създаден като част от Фонда за интегрирано управление на границите с Регламент (ЕС) 2021/1148 на Европейския парламент и на Съвета¹¹, е да се гарантира стабилно и ефективно европейско интегрирано управление на външните граници, включително чрез предотвратяване и откриване на незаконна имиграция и ефективно управление на миграционните потоци. Разрешаването на финансирането на подкрепа по този инструмент за действия за солидарност в контекста на Регламент (ЕС)2024/... на Европейския парламент и на Съвета¹²⁺ ще допринесе за постигането на целите на Регламент (ЕС) 2021/1148. Поради това Регламент (ЕС) 2021/1148 следва да бъде изменен.*

¹¹ Регламент (ЕС) 2021/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите (ОВ L 251, 15.7.2021 г., стр. 48).

¹² Регламент (ЕС)2024... на Европейския парламент и на Съвета от... относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013 (ОВ L, ..., ELI:...).

⁺ ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), и добавете в бележката под линия номера, датата и данните за публикацията на този регламент в ОВ.

(17) Следва да бъде възможно мобилизирането на ресурсите на ИУГВП и на други съответни фондове на Съюза (наричани по-долу „фондовете“) в подкрепа на усилията на държавите членки да прилагат Регламент (ЕС)2024/...⁺⁺ в съответствие с правилата, уреждащи използването на фондовете, и без да се засягат други приоритети, подкрепяни от фондовете. В този контекст държавите членки следва да могат да използват разпределените средства по съответните си програми, включително сумите, предоставени след междинния преглед. Следва да бъде възможно предоставянето на допълнителна подкрепа по съответните тематични механизми, по-специално на онези държави членки, на които може да се наложи да увеличат капацитета си на границите.

⁺⁺ **ОВ:** моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

- (18) *Регламент (ЕС) 2021/1148 следва да бъде изменен, за да се гарантира пълно участие на бюджета на Съюза в общите допустими разходи за действия за солидарност, както и за да се въведат специални изисквания за докладване във връзка с тези действия като част от съществуващите задължения за докладване относно изпълнението на фондовете. Посоченият регламент следва също така да бъде изменен, за да се даде възможност на държавите членки да осигурят финансови вноски за ИУГВП под формата на външни целеви приходи.*
- (19) *Доколкото целта на настоящия регламент, а именно да се установи процедура на границата за връщане, да се предвидят специални временни правила, за да се гарантира, че държавите членки са в състояние да се справят със ситуации на криза, и да се позволи финансирането на подкрепата съгласно Регламент (ЕС) 2021/1148 за действия за солидарност в контекста на Регламент (ЕС)2024/...⁺, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки и следователно поради обхвата и последиците на настоящия регламент може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.*
- (20) *В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДЕС и ДФЕС, Дания не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане. Доколкото настоящият регламент представлява развитие на достиженията на правото от Шенген, в срок от шест месеца след вземането на решение от Съвета относно настоящия регламент Дания взема решение, в съответствие с член 4 от посочения протокол, дали да го въведе в националното си право.*

⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

- (21) *Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с Решение 2002/192/ЕО на Съвета¹³; следователно Ирландия не участва в неговото приемане и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.*
- (22) *По отношение на Исландия и Норвегия настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген¹⁴, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО на Съвета¹⁵.*
- (23) *По отношение на Швейцария настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген¹⁶, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета¹⁷.*

¹³ *Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20).*

¹⁴ *ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.*

¹⁵ *Решение 1999/437/ЕО на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31).*

¹⁶ *ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.*

¹⁷ *Решение 2008/146/ЕО на Съвета от 28 януари 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Споразумение между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1).*

- (24) *По отношение на Лихтенщайн настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген¹⁸, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2011/350/ЕС на Съвета¹⁹.*
- (25) *Настоящият регламент зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално в Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-долу „Хартата“). По-специално, целта на настоящия регламент е да се осигури пълното зачитане на човешкото достойнство и да се насърчи прилагането на членове 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 и 47 от Хартата,*

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

¹⁸ *ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 21.*

¹⁹ *Решение 2011/350/ЕС на Съвета от 7 март 2011 г. за сключване от името на Европейския съюз на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, по отношение на премахването на проверките по вътрешните граници и движението на хора (ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 19).*

ГЛАВА I

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Предмет и обхват

1. *С настоящия регламент се установява процедура на границата за връщане. Тя се прилага за граждани на трети държави и лица без гражданство, чиято молба е била отхвърлена в контекста на процедурата на границата за убежище, предвидена в членове 43 – 54 от Регламент (ЕС)2024/...⁺ (наричана по-долу „процедурата на границата за убежище“). В него също така се предвиждат временни специални правила относно процедурата на границата за връщане в ситуации на криза съгласно определението в член 1, параграф 4 от Регламент (ЕС)2024/...⁺⁺.*

С настоящия регламент също така се изменя Регламент (ЕС) 2021/1148 с цел да се позволи финансирането на подкрепата съгласно посочения регламент за действия за солидарност в контекста на Регламент (ЕС)2024 /...⁺⁺⁺.

2. *Временните мерки, приети съгласно глава III от настоящия регламент, трябва да отговарят на изискванията за необходимост и пропорционалност, да са подходящи за постигане на заявените цели и да осигуряват защитата на правата на кандидатите, както и да са в съответствие със задълженията на държавите членки съгласно Хартата и международното право.*
3. *Мерките в глава III от настоящия регламент се прилагат само доколкото това е строго необходимо с оглед на изискванията на ситуацията, по временен и ограничен начин и само при извънредни обстоятелства. При поискване държавите членки могат да прилагат мерките, предвидени в глава*

⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 16/24 (2016/0224 A(COD)).*

⁺⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺⁺⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

III, само в степеня, предвидена в решението, посочено в член 4, параграф 3 от Регламент (ЕС)2024/...⁺.

⁺ *ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

Член 2

Позовавания на Регламент (ЕС) 2024/...⁺

За държавите членки, които не са обвързани с Регламент (ЕС)2024/...⁺, позоваванията в настоящия регламент на разпоредби от Регламент (ЕС) 2024/...⁺ следва да се разбират като позовавания на равностойните разпоредби, които те евентуално са въвели в националното си право.

Член 3

Определения

За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

- а) „молба за международна закрила“ или „молба“ означава молба за международна закрила или молба съгласно определението в член 3, точка 12 от Регламент (ЕС)2024/...⁺;*
- б) „кандидат“ означава кандидат съгласно определението в член 3, точка 13 от Регламент (ЕС) 2024/...⁺.*

⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 16/24 (2016/0224 A(COD)).*

ГЛАВА II

ПРОЦЕДУРА НА ГРАНИЦАТА ЗА ВРЪЩАНЕ

Член 4

Процедура на границата за връщане

- 1. На гражданите на трети държави и лицата без гражданство, чиято молба е била отхвърлена в контекста на процедурата на границата за убежище, не се разрешава да влязат на територията на съответната държава членка.*
- 2. Държавите членки изискват лицата, посочени в параграф 1, да пребивават за срок не по-дълъг от 12 седмици в местата на външната граница или в близост до нея или до транзитните зони. Когато държава членка не може да настани такива лица в тези места, тя може да използва други места в рамките на своята територия. Срокът от 12 седмици започва да тече от деня, в който кандидатът, гражданинът на трета държава или лицето без гражданство вече няма право да остане и не му е позволено да остане. Изискването за пребиваване на определено място в съответствие с настоящия параграф не се счита за разрешение за влизане или престой на територията на държава членка. Условиата на тези места трябва да отговарят на стандарти, равностойни на стандартите за материалните условия на приемане и здравни грижи в съответствие с членове 19 и 20 от Директива (ЕС) 2024/... на Европейския парламент и на Съвета²⁰⁺⁺, тъй като се прилагат за лица, които все още се считат за кандидати.*
- 3. За целите на настоящия член се прилагат член 3, член 4, параграф 1, член 5, член 6, параграфи 1 – 5, член 7, параграфи 2 и 3, членове 8 – 11, член 12, член 14, параграф 1, член 15, параграфи 2 – 4 и членове 16 – 18 от Директива 2008/115/ЕС.*

²⁰ Директива (ЕС) 2024/... на Европейския парламент и на Съвета от ... за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L, ..., ELI: ...).

⁺⁺ ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)), и добавете в бележката под линия номера, датата и данните за публикацията на този регламент в ОВ.

4. *Когато решението за връщане не може да бъде изпълнено в рамките на посочения в параграф 2 максимален срок, държавите членки продължават процедурите за връщане в съответствие с Директива 2008/115/ЕО.*
5. *Без да се засяга възможността те да се завърнат доброволно по всяко време, на лицата, посочени в параграф 1, се дава срок за доброволно напускане, освен ако съществува опасност от укриване или ако молбата им в контекста на процедурата на границата за убежище е била отхвърлена като явно неоснователна, или ако засегнатото лице представлява опасност за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност на държавите членки. Срокът за доброволно напускане се дава само при поискване и не надвишава 15 дни, нито дава право на влизане на територията на съответната държава членка. За целите на настоящия параграф такива лица предават на компетентните органи всички валидни документи за пътуване, с които разполагат, за времето, необходимо, за да се предотврати укриване.*
6. *Държавите членки, които след отхвърлянето на молба в контекста на процедурата на границата за убежище издадат отказ за влизане в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета²¹, и които са решили да не прилагат Директива 2008/115/ЕО в такива случаи съгласно член 2, параграф 2, буква а) от посочената директива, гарантират, че третирането и нивото на закрила на гражданите на трети държави и лицата без гражданство, които получават отказ за влизане, са в съответствие с член 4, параграф 4 от Директива 2008/115/ЕО и са равностойни на третирането и нивото на закрила, посочени в параграф 2 от настоящия член и в член 5, параграф 4 от настоящия регламент.*

Член 5

Задържане

²¹ Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

1. *Задържането може да бъде наложено само като крайна мярка, ако това се окаже необходимо въз основа на индивидуална преценка на всеки отделен случай и ако не могат да бъдат приложени ефективно други по-леки принудителни мерки.*
2. *Лицата, посочени в член 4, параграф 1 от настоящия регламент, които са били задържани по време на процедурата на границата за убежище, които вече нямат право да останат и на които не е позволено да останат, могат да останат задържани с цел предотвратяване на влизането им на територията на държавата членка, която подготвя връщането им или провежда процеса на извеждане.*
3. *Лицата, посочени в член 4, параграф 1 от настоящия регламент, които не са били задържани по време на процедурата на границата за убежище, които вече нямат право да останат и на които не е позволено да останат, могат да бъдат задържани, ако съществува опасност от укриване по смисъла на Директива 2008/115/ЕО, ако избягват или възпрепятстват подготовката за връщане или процеса на извеждане или представляват риск за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност.*
4. *Задържането продължава за възможно най-кратък срок и само докато съществува разумна перспектива за извеждане и докато се организира и провежда с дължимата грижа съответният процес. Срокът на задържане не надвишава срока, посочен в член 4, параграф 2 от настоящия регламент, а когато е постановено последващо задържане непосредствено след срок на задържане съгласно настоящия член, този срок на задържане се включва при изчисляването на максималните срокове на задържане, посочени в член 15, параграфи 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО.*
5. *До ... [шест месеца след датата на влизане в сила на настоящия регламент] Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, създадена с Регламент (ЕС) 2021/2303 на Европейския парламент и на Съвета²², в съответствие с член 13, параграф 2 от посочения регламент разработва*

²² Регламент (ЕС) 2021/2303 на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 2021 г. относно Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и за отмяна на Регламент (ЕС) № 439/2010 (ОВ L 468, 30.12.2021 г., стр. 1).

насоки относно различни практики, заменящи задържането, които биха могли да се използват в контекста на процедура на границата.

ГЛАВА III

ДЕРОГАЦИИ, ПРИЛОЖИМИ В СИТУАЦИИ НА КРИЗА

Член 6

Мерки, приложими към процедурата на границата за връщане в ситуация на криза

- 1. В ситуация на криза съгласно определението в член 1, параграф 4 от Регламент (ЕС)2024/...⁺ и по отношение на незаконно пребиваващи граждани на трети държави или лица без гражданство, чиято молба е била отхвърлена в контекста на процедурата на границата за убежище съгласно член 11, параграфи 3, 4 и 6 от Регламент (ЕС)2024/...⁺, които нямат право да останат и на които не е позволено да останат, държавите членки могат да приложат следните дерогации:*
 - а) чрез дерогация от член 4, параграф 2 от настоящия регламент, държавите членки могат да удължат максималния срок, през който тези граждани на трети държави или лица без гражданство се държат на местата, посочени в същия член, за допълнителен период от не повече от шест седмици;*
 - б) чрез дерогация от член 5, параграф 4 от настоящия регламент, срокът на задържане не надвишава срока, посочен в буква а) от настоящия параграф, и се включва при изчисляването на максималните срокове на задържане, посочени в член 15, параграфи 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО.*
- 2. Параграф 1 от настоящия член се прилага и по отношение на кандидатите, гражданите на трети държави и лицата без гражданство, за които се прилага процедурата на границата за убежище, чиято молба е била отхвърлена преди приемането на решението за изпълнение на Съвета, посочено в член 4, параграф 3 от Регламент (ЕО) 2024/...⁺, и които нямат*

⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺ *ОБ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

право да останат или на които не е позволено да останат след приемането на посоченото решение за изпълнение.

3. *Организациите и лицата, на които съгласно националното право е разрешено да предоставят съвети и консултации, трябва да имат реален достъп до кандидатите, задържани в центрове за задържане или намиращи се на гранични контролно-пропускателни пунктове. Държавите членки могат да наложат ограничения на такива действия, когато съгласно националното право такива ограничения са обективно необходими за сигурността, обществения ред или административното управление на място за задържане, при условие че достъпът не става сериозно ограничен или невъзможен.*

Член 7

Процедурни правила

Когато държава членка счита, че се намира в ситуация на криза съгласно определението в член 1, параграф 4 от Регламент (ЕС).../...⁺, тя може да подаде искане за прилагане на дерогациите, предвидени в член 6 от настоящия регламент. Когато държава членка подаде такова искане, се прилагат съответно членове 2—6 и член 17, параграфи 3 и 4 от Регламент (ЕС)2024/...⁺. Когато вече е започнала процедура за получаване на дерогация съгласно член 2 от Регламент (ЕС)2024/...⁺, държавите членки могат да подадат искане за прилагане на дерогациите, предвидени в член 6 от настоящия регламент, в контекста на тази процедура.

Член 8

Специални разпоредби и гаранции

Държава членка, прилагаща дерогацията, предвидена в член 6, надлежно информира гражданите на трети държави или лицата без гражданство за приложените мерки и за тяхната продължителност на език, който гражданите

⁺ *ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

на трета държава или лицата без гражданство разбират или за който основателно може да се предполага, че разбират.

ГЛАВА IV
ИЗМЕНЕНИЯ НА РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2021/1148

Член 9

Изменения на Регламент (ЕС) 2021/1148

Регламент (ЕС) 2021/1148 се изменя, както следва:

(1) В член 2 се добавя следната точка:

„11) „действие за солидарност“ означава действие, чийто обхват е определен в член 56, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) 2024/... на Европейския парламент и на Съвета⁺, финансирано чрез финансови вноски, направени от държавите членки, посочени в член 64, параграф 1 от същия регламент.

** Регламент (ЕС)2024... на Европейския парламент и на Съвета от... относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013 (ОВ L, ..., ELI:...).*“

(2) В член 10 се добавя следният параграф:

„3. Подкрепата по настоящия регламент може да се финансира, за целите на действия за солидарност, чрез финансови вноски, направени от държавите членки и от други публични или частни донори, като външни целеви приходи в съответствие с член 21, параграф 5 от Финансовия регламент.“

(3) В член 12 се вмъква следният параграф:

„7а. Приносът от бюджета на Съюза може да бъде увеличен до 100% от общите допустими разходи за действия за солидарност.“

(4) В член 29, параграф 2, първа алинея се вмъква следната буква:

⁺ *ОВ: моля, въведете в текста номера на регламента, съдържащ се в документ PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), и добавете в бележката под линия номера, датата и данните за публикацията на този регламент в ОВ.*

„aa) изпълнението на действията за солидарност, включително разбивка на финансовия принос по дейности и описание на основните резултати, постигнати чрез финансирането;“

(5) В приложение II, точка I се добавя следната буква:

„з) подкрепа за действия за солидарност в съответствие с обхвата на подкрепата, посочен в точка I от приложение III.“

(6) Приложение VI се изменя, както следва:

а) в таблица 1, точка I се добавя следният код:

„030 Действия за солидарност“

б) таблица 3 се изменя, както следва:

і) кодове 005 и 006 се заменят със следното:

„005 Специална транзитна схема, посочена в член 17

006 Действия, попадащи в приложното поле на член 85, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2018/1240“

іі) добавят се следните кодове:

„007 Действия, попадащи в приложното поле на член 85, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2018/1240

008 Спешна помощ

009 Действия за солидарност“.

ГЛАВА V

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 10

Оспорване от страна на публичните органи

Настоящият регламент не засяга възможността публичните органи да оспорват административни или съдебни решения, както това е предвидено в националното право.

Член 11

Изчисляване на сроковете

Сроковете, предвидени в настоящия регламент, се изчисляват по следния начин:

- а) когато срок, изразен в дни, седмици или месеци, трябва да бъде изчислен от момента, в който настъпва дадено събитие или се извършва дадено действие, денят, в който настъпи това събитие или бъде извършено това действие, не се включва в този срок;*
- б) срок, изразен в седмици или месеци, приключва с изтичането на деня от последната седмица или месец, който е със същото наименование или число като деня от седмицата или съответно месеца, в който е настъпило събитието или е било извършено действието, от което се изчислява срокът; при срок, изразен в месеци, ако в последния месец от срока липсва датата, на която той трябва да изтече, то срокът изтича в полунощ на последния ден от този месец;*
- в) в сроковете се включват съботните и неделните дни и официалните празници в съответната държава членка; ако даден срок изтича в събота, неделя или на официален празник, за последния ден от срока се счита следващият работен ден .*

Член 12

Преходни мерки

До ... [три месеца след влизането в сила на настоящия регламент] Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки и съответните органи, служби и агенции на Съюза, представя на Съвета общ план за изпълнение, за да се гарантира, че държавите членки са адекватно подготвени да прилагат глава II от настоящия регламент до ... [първия ден от двадесет и петия месец след влизането в сила на настоящия регламент], като се прави преценка на установените пропуски и необходимите оперативни стъпки, и информира за това Европейския парламент.

Въз основа на този общ план за изпълнение до ... [шест месеца след влизането в сила на настоящия регламент] всяка държава членка, с подкрепата на Комисията и съответните органи, служби и агенции на Съюза, изготвя национален план за изпълнение, в който се определят действия и график за тяхното изпълнение. Всяка държава членка завършва изпълнението на своя план до ... [първия ден от двадесет и петия месец след влизането в сила на настоящия регламент].

За целите на прилагането на настоящия член държавите членки могат да използват подкрепата на съответните органи, служби и агенции на Съюза, а фондовете на Съюза могат да предоставят финансова подкрепа на държавите членки в съответствие със правните актове, уреждащи дейността на тези органи, служби, агенции и фондове.

Комисията наблюдава отблизо изпълнението на националните планове за изпълнение.

Член 13

Мониторинг и оценка

До ... [две години от датата на прилагане на настоящия регламент] и на всеки пет години след това Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането на настоящия регламент в държавите членки и, когато е целесъобразно, предлага изменения.

По искане на Комисията държавите членки ѝ изпращат необходимата информация за изготвянето на нейния доклад не по-късно от ... [девет месеца преди датата, посочена в първа алинея].

Член 14

Влизане в сила и прилагане

1. Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз.
2. Настоящият регламент се прилага от ... [*две години* след датата на влизане в сила].

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко в държавите членки в съответствие с Договорите.

Съставено в ...,

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател

26.3.2024

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО ПРАВНОТО ОСНОВАНИЕ

Г-н Хуан Фернандо Лопес Агилар
Председател
Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи
БРЮКСЕЛ

Относно: Становище относно правното основание на предложението за регламент за създаване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Уважаеми господин Председател,

С писмо от 15 февруари 2024 г.¹ председателят на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) поиска от комисията по правни въпроси (JURI), съгласно член 40, параграф 2 от Правилника за дейността, да представи становище относно целесъобразността на, наред с другото, правното основание на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148 (наричан по-долу „предложеният регламент“).

Комисията JURI ще разгледа упоменатия по-горе въпрос на своето извънредно заседание от 11 март 2024 г.

I – Контекст

През декември 2023 г. Европейският парламент и Съветът постигнаха предварително споразумение по законодателните предложения, включени в Новия пакт за миграцията и убежището², представен от Комисията през септември 2020 г. Измененото предложение за Регламент за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС³ (наричано по-нататък РПУ) и предложението за регламент за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства

в областта на убежището и миграцията⁴ (наричан по-нататък „Регламент относно

¹ D(2024)5159.

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Нов пакт за миграцията и убежището (COM(2020) 609 от 23.9.2020 г.).

³ COM(2016) 467 от 13.7.2016 г. и изменен COM(2020) 611 от 23.9.2020 г. (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020) 613 от 23.9.2020 г. (2020/0277(COD)).

кризата“ бяха част от този Пакт.

След предварителното споразумение от правните служби на Европейския парламент и на Съвета беше поискано да направят оценка на резултатите от междуинституционалните преговори и да отправят технически препоръки, чиято цел е да се гарантира, че се спазват оперативността и съгласуваността на достиженията на правото от Шенген.

След като направиха оценката, правните служби препоръчаха разпоредбите от значение за Шенген да бъдат включени в самостоятелен акт. В резултат от това беше предложен регламент, който по същество включва разпоредбите относно процедурата на границата за връщане, договорена и предварително одобрена в рамките на РПУ, заедно с дерогациите от Регламента относно кризата и с измененията на Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1148⁵. По време на заседанието на контактната група в областта на убежището с петте ротационни председателства на Съвета⁶, Европейският парламент и Съветът временно одобриха тази препоръка и произтичащото от нея предложение за регламент под формата на проект на самостоятелен акт. След това комисията LIBE отправи към комисията JURI искане за становище относно целесъобразността на използването на член 77, параграф 2 и член 79, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) като правно основание на предложения регламент.

II – Относими членове от Договора

Глава 2 („Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията“) от част трета, дял V от ДФЕС гласи, наред с другото (подчертаването е добавено):

Член 77

(предишен член 62 от ДЕО)

1. Съюзът развива политика, която има за цел:

- а) да се гарантира отсъствие на всякакъв контрол на лицата, без оглед на тяхното гражданство, при преминаване на вътрешните граници;*
- б) да се осигурят контролът на лицата и ефективното наблюдение при преминаването на външните граници;*
- в) постепенно да се въведе интегрирана система за управление на външните граници.*

2. За целите на параграф 1 Европейският парламент и Съветът приемат, в

⁵ Регламент (ЕС) 2021/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите (ОВ L 251, 15.7.2021 г., стр. 48).

⁶ Формат, установен съгласно съвместната пътна карта на ЕП и Съвета за преговорите по общата европейска система за убежище и Новия пакт за миграцията и убежището, подписана през септември 2022 г.

съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки в областта на:

- а) общата политика по отношение на визите и другите разрешения за краткосрочно пребиваване;*
- б) контрола, на който подлежат лицата, преминаващи външните граници;*
- в) условията, при които гражданите на трети страни могат да се движат свободно на територията на Съюза за кратък период от време;*
- г) всички необходими мерки за постепенното въвеждане на интегрирана система за управление на външните граници;*
- д) отсъствие на всякакъв контрол на лицата, без оглед на тяхното гражданство, при преминаване на вътрешните граници.*

(...)

Член 79

(предишен член 63, точки 3 и 4 от ДЕО)

- 1. Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления.*
- 2. За целите на параграф 1 Европейският парламент и Съветът приемат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки в следните области:*
 - а) условията за влизане и пребиваване, както и правилата за издаване от държавите членки на визи и разрешения за дългосрочно пребиваване, включително с цел събиране на семейства;*
 - б) определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки;*
 - в) нелегалната имиграция и незаконното пребиваване, включително експулсирането и репатрирането на незаконно пребиваващите лица;*
 - г) борбата срещу трафика на хора, по-специално на жени и деца.*

(...)

III – Практика на Съда на ЕС относно избора на правно основание

Съдът на Европейския съюз традиционно разглежда въпроса за целесъобразността на правното основание като въпрос от първостепенно значение, който гарантира спазването на принципа на предоставената компетентност (член 5 от Договора за Европейския съюз) и определя естеството и обхвата на компетентността на Съюза⁷.

Съгласно установената съдебна практика правното основание на даден акт на Съюза не зависи от убедеността на дадена институция, що се отнася до преследваната цел, а трябва да се определи по обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, включително, по-специално, целта и съдържанието на мярката⁸.

Ако при проверката на съответния акт се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част⁹. Единствено по изключение, ако е установено, че актът има едновременно няколко цели, неделими една от друга, като никоя от тях не е вторична или косвена спрямо другата, съответният акт може да се базира на съответните различни правни основания¹⁰. Това обаче би било възможно само ако процедурите, предвидени за съответните правни основания, не са несъвместими помежду си и не накърняват правото на Европейския парламент¹¹.

IV – Цел и съдържание на предложения регламент

Обясненията относно целта на предложения регламент могат да бъдат намерени в обяснителния меморандум на измененото предложение за РПУ, което Комисията представи през 2020 г. в рамките на Новия пакт за миграцията и убежището. В него Комисията заяви, че *„не счита, че е необходимо да се внасят мащабни промени в предложението от 2016 г., по което съзакондателите вече са постигнали значителен напредък“*, но внесе *„целенасочени изменения в предложението от 2016 г. с цел справяне с [...] специфични предизвикателства, като по този начин ще се постигнат целите и заедно с предложението за Регламент за въвеждане на скрининг ще се осигури непрекъснатата връзка между всички етапи на миграционния процес — от пристигането до обработката на молби за убежище и когато е приложимо, до връщането“* (подчертаването е добавено). По време на скрининга мигрантите ще бъдат регистрирани и подложени на скрининг с цел установяване на тяхната самоличност и на рисковете за здравето и сигурността. След това мигрантите ще бъдат насочвани към *„подходящата процедура — за предоставяне на убежище, за отказ за влизане или за връщане“* (подчертаването е добавено). След това ще бъде определено дали молбата за убежище следва да бъде разгледана, без да се разреши на кандидата да влезе на територията на държавата членка, чрез процедура на границата за убежище или чрез обикновена процедура за убежище. В случай че се използва процедура на границата за

⁷ Становище 2/00, („Протокол от Картахена“), ECLI:EU:C:2001:664, точка 5.

⁸ Дело С-300/89, Комисия/Съвет („Titanium dioxide“), ECLI:EU:C:1991:244, точка 10.

⁹ Дело С-137/12, Комисия/Съвет, ECLI:EU:C:2013:675, точка 53 и цитираната съдебна практика.

¹⁰ Дело С-300/89, точки 13 и 17; Дело С-42/97, Парламент/Съвет, ECLI:EU:C:1999:81, точка 38; Становище 2/00, точка 23; Дело С-94/03, Комисия/Съвет („Rotterdam Convention“), ECLI:EU:C:2006:2, и Дело С-178/03, Комисия/Парламент и Съвет, ECLI:EU:C:2006:4, точки 36 и 43.

¹¹ Дело С-300/89, точки 17 – 25; Дело С-268/94, Португалия/Съвет, ECLI:EU:C:1996:461.

предоставяне на убежище и ако се установи, че лицето не се нуждае от закрила, следва процедура на границата за връщане.

Следвайки тази концепция за процедура на границата, Комисията измени РПУ, като вмъкна разпоредби относно връщането на граждани на трети държави чрез създаването на процедура на границата за извършване на посочените връщания и добави член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС като правно основание на РПУ. В обяснителния меморандум към изменението на предложението за РПУ от 2020 г., Комисията посочи в точка 2, първа точка в получер шрифт, че правните основания за РПУ са *„член 78, параграф 2, буква г) и член 79, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз.. В тях се предвижда приемането на мерки за общи процедури за предоставяне и отнемане на единен статут на убежище или на субсидиарна закрила, както и за незаконната имиграция и неразрешеното пребиваване, включително съответно извеждането и репатрирането на лицата, пребиваващи без разрешение“*, както и че е *„необходимо да се добави последното правно основание, за да се предвидят специални разпоредби, уреждащи връщането на отхвърлените кандидати за убежище, по-специално във връзка със съвместното издаване на решение за връщане вследствие на отрицателно решение по молбата, съвместното средство за правна защита срещу такива решения и безпроблемните процедури на границата за убежище и за връщане.“*

По време на междуинституционалните преговори съзакондателите постигнаха предварително съгласие относно процедурата на границата за връщане в контекста на РПУ, включително по членове 41ж и 41з относно процедурата на границата за извършване на връщане и съответно относно задържането. При все това при заключителните стъпки съзакондателите постигнаха съгласие, че поради т.нар. променлива геометрия на Шенген, предложеният регламент трябва да бъде разделен на две: въпреки че първият текст ще включва всички разпоредби за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза (т.е. РПУ), разпоредбите относно процедурата на границата за връщане ще бъдат премахнати и включени във втория текст (предложение за регламент, предмет на настоящото становище).

Резултатът е самостоятелен акт, чиято цел е да се *„рационализират, опростят и хармонизират процедурите на държавите членки чрез установяване на процедура на границата за връщане“*. В съображенията на предложения регламент също така се посочва, че *„за да се гарантира приемственост между процедурата за убежище и процедурата за връщане, процедурата за връщане също следва да се провежда в контекста на процедура на границата“*. Предложеният регламент също така изяснява връзката с Директивата относно „редовното“ връщане¹². Той установява правила за задържане на лице, което няма повече право да остане и на което не е било разрешено да остане, с цел предотвратяване на влизането на територията и извършване на връщане. Процедурата на границата за връщане следва също така *„да улесни, в условията на криза, връщането на нередовно пребиваващи граждани на трети държави или лица без гражданство, чиито молби са били отхвърлени в контекста на криза [...] и които нямат право, нито позволение да останат“*. Това е отразено по-

¹² Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

конкретно в членове 4, 5 и 6 съответно относно процедурата на границата за връщане, задържането и мерките, приложими към процедурата на границата за връщане в ситуация на криза.

И накрая, с предложения регламент се изменя и Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1148¹³ (член 9), за да се даде възможност този инструмент да бъде мобилизиран за предоставяне на подкрепа за усилията на държавите членки при прилагането на предложения регламент.

V – Анализ

Предложеният регламент по същество преповтаря съдържанието на членове 41ж и 41з от РПУ (членове 4 и 5 от предложения регламент) и член 14 от Регламента относно кризата (член 6 от предложения регламент) и на съответните съображения. Всички тези разпоредби се отнасят до връщането на граждани на трети държави и те първоначално бяха част от Шенгенската конвенция (членове 23 и 24) съгласно глава VI от дял II, озаглавен „Премахване на контрола по вътрешните граници и движение на хора“. Следователно те безспорно са част от достиженията на правото от Шенген, но не са включени в акт от значение за Шенген.

От съществено значение е да се запази оперативността и съгласуваността на достиженията на правото от Шенген¹⁴, както и тяхното пълно съответствие със съответните протоколи в областта на ПВР¹⁵, от една страна, и споразуменията за асоцииране към Шенген, сключени от Съюза с Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн, от друга страна. Освен това всички връщания на граждани на трети държави от Шенгенското пространство трябва да се разглеждат като развитие на достиженията на правото от Шенген, тъй като всички граждани на трети държави, влизащи в Шенгенското пространство, също подлежат на единните условия за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници.

Поради това процедурата на границата за връщане, включително в ситуация на криза, следва също да се разглежда като част от достиженията на правото от Шенген, свързани с интегрираното управление на границите. Следователно изглежда, че тези разпоредби вече правилно са включени, заедно със съответните им съображения, в самостоятелен акт от значение за Шенген, основаващ се правилно на член 79, параграф 2, буква в) ДФЕС.

¹³ Регламент (ЕС) 2021/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите (ОВ L 251, 15.7.2021 г., стр. 48).

¹⁴ Протоколи (№ 19) относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамката на Европейския съюз, (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие и (№ 22) относно позицията на Дания.

¹⁵ Вж., наред с другото, решение от 26 октомври 2010 г. по Дело С-482/08 Обединено кралство/ Съвет (ВИС), ECLI:EU:C:2010:631, точка 48, в което Съдът посочва „необходимостта от запазване на тази съгласуваност [на достиженията на правото от Шенген] при възможно развитие на достиженията“; вж. също точки 49 и 58 от същото решение.

Освен това измененията на Регламент (ЕС) 2021/1148 бяха включени и в предложението за регламент, за да се измени Инструментът за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, който да бъде мобилизиран за предоставяне на подкрепа на държавите членки в усилията им за осигуряване на стабилно и ефективно европейско интегрирано управление на външните граници. Член 77, параграф 2 от ДФЕС служи като правно основание за мерки, наред с другото, относно визите, граничните проверки, системата на Съюза за интегрирано управление на границите и отсъствието на граничен контрол на вътрешните граници. Следователно тази разпоредба изглежда правилно използвана в допълнение към член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС, тъй като преследваните цели са неразривно свързани и едната не е просто второстепенна и косвена спрямо другата. Следователно използването на двойното правно основание би било в съответствие с критериите, посочени в точка III от настоящата бележка.

VI – Заключение и препоръка

На своето заседание от 11 март 2024 г. комисията по правни въпроси съответно реши, с 17 гласа „за“, нито един „против“ и един „въздържал се“¹⁶, да препоръча на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи член 79, параграф 2, буква в) и (член 77, параграф 2 от ДФЕС като целесъобразно правно основание за предложението за регламент.

С уважение,

Адриан Васкес Ласара

¹⁶ На окончателното гласуване присъстваха: Адриан Васкес Ласара (председател), Марион Валсман (заместник-председател), Лара Волтерс (заместник-председател), Алесандра Басо, Илана Сикюрел, Ибан Гарсия дел Бланко, Паскал Дюран, Даниел Фройнд (на мястото на Сергей Лагодински, съгласно член 209, параграф 7), Хейди Хаутала, Пиер Карлескинд, Жил Льобретон, Мария Мануел Лейтан-Маркеш, Карен Мелкиор, Сабрина Пинедоли, Рене Репазе, Франко Роберти, Михаела Шойдрова (на мястото на Иржи Поспишил съгласно член 209, параграф 7), Аксел Фос, Хавиер Сарсалехос.

ПРИЛОЖЕНИЕ: СУБЕКТИ ИЛИ ЛИЦА, ПРЕДОСТАВИЛИ ИНФОРМАЦИЯ НА ДОКЛАДЧИКА

В рамките на своята изключителна отговорност докладчикът декларира, че не е получена никаква информация от субекти или лица, които следва да бъдат посочени в настоящото приложение съгласно член 8 от приложение I към Правилника за дейността.

ПРОЦЕДУРА НА ВОДЕЩАТА КОМИСИЯ

Заглавие	Установяване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148
Позовавания	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
Дата на представяне на ЕП	13.7.2016
Водеща комисия Дата на обявяване в заседание	LIBE 29.2.2024
Докладчици Дата на назначаване	Фабиен Келер 9.11.2020
Оспорване на правното основание Дата на становището JURI	JURI 11.3.2024
Дата на приемане:	14.2.2024
Резултат от окончателното гласуване	+: 40 –: 23 0: 4
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Заместници, присъствали на окончателното гласуване	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoş Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Заместници (член 209, параграф 7), присъствали на окончателното гласуване	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
Дата на внасяне	4.4.2024