



Комисия по правни въпроси
Председателят

26.3.2024

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

Относно: Становище относно правното основание на предложението за регламент за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС (COM(2016)0467 – С8-0321/2016 – 2016/0224A(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, наред с другото, на правното основание на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС² (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 убежището³, представен от Комисията през септември 2020 г. Предложеният

¹ D(2024)5159.

² COM(2016) 467 от 13.7.2016 г. и изменен COM(2020) 611 от 23.9.2020 г.

³ 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.).

регламент, за основание на който Комисията първоначално посочи член 78, параграф 2, буква г) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), а впоследствие измени и добави като правно основание член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС, беше част от този пакт.

След предварителното споразумение, постигнато от съзаконодателите, 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. Освен някои дерогации и изменения от някои други законодателни предложения, предварително договорени в рамките на Новия пакт за миграцията и убежището, проектът за самостоятелен акт по същество включва разпоредбите относно процедурата на границата за връщане, по която бяха проведени преговори и беше постигнато предварително споразумение съгласно предложения регламент.

Европейският парламент и Съветът одобриха тази препоръка на 31 януари 2024 г. по време на заседанието на контактната група в областта на убежището с петте ротационни председателства на Съвета⁴. В резултат на това възникна въпросът за заличаването на член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС от правното основание на предложения регламент. Поради това комисията LIBE поиска становище от комисията JURI относно целесъобразността на изменението на правното основание.

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 78

(предишни член 63, точки 1 и 2, и член 64, параграф 2 от ДЕО)

- 1. Съюзът развива обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, чиято цел е да предостави подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и да гарантира зачитането на принципа на забрана за връщане. Тази политика трябва да бъде съобразена с Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и с Протокола за статута на бежанците от 31 януари 1967 г., както и с другите съответни договори.*
- 2. За целите на параграф 1 Европейският парламент и Съветът приемат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки за обща европейска система за убежище, която включва:*

⁴ 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.

- a) *единен статут на бежанец за гражданите на трети страни, който да е валиден в целия Съюз;*
 - б) *единен статут на субсидиарна закрила за гражданите на трети страни, които, без да получават европейско убежище, се нуждаят от международна закрила;*
 - в) *обща система за временна закрила на разселени лица в случай на масов приток на бежанци;*
 - г) ***обща процедура за предоставяне или отнемане на единен статут на бежанец или на субсидиарна закрила;***
 - д) *критерии и механизми за определяне на държавата членка, отговорна за разглеждането на молбите за убежище или субсидиарна закрила;*
 - е) *правила относно условията за приемане на лица, търсещи убежище или субсидиарна закрила;*
 - ж) *партньорство и сътрудничество с трети страни за управлението на потоците от лица, търсещи убежище или субсидиарна или временна закрила.*
- (...)

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:***
 - a) *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 Съюза⁵.

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 мярката⁶.

Ако при разглеждането на мярката се установи, че тя има двойна цел или е съставена от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, мярката трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част⁷. 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 основания⁸. Това обаче би било възможно само ако процедурите, предвидени за съответните правни основания, не са несъвместими помежду си и не накърняват правото на Европейския парламент⁹.

IV – Цел и съдържание на предложения регламент

Преди да се пристъпи към целта и съдържанието на предложения регламент, както е предварително договорен, е полезно да се отбележи, че целесъобразността на член 78, параграф 2, буква г) от ДФЕС не се оспорва. Това, което по същество се оспорва, е включването на член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС като допълнително правно основание в предложения регламент след временното споразумение. Поради това е полезно да се започне с разглеждане преди всичко на причините, довели до това двойно правно основание.

През юли 2016 г. Комисията представи предложения регламент и посочи като основание единствено член 78, параграф 2, буква г) от ДФЕС. След това, през септември 2020 г. Комисията измени предложения регламент в контекста на Новия пакт за миграцията и убежището и тогава към правното основание беше добавен член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС.

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

⁶ Дело С-300/89, Комисия/Съвет („Titanium dioxide“), ECLI:EU:C:1991:244, точка 10.

⁷ С-137/12, Комисия/Съвет, ECLI:EU:C:2013:675, точка 53 и цитираната съдебна практика.

⁸ 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.

⁹ Дело С-300/89, точки 17 – 25; Дело С-268/94, Португалия/Съвет, ECLI:EU:C:1996:461.

В измененото предложение за регламент Комисията подчертава в изложението на мотивите, че „Целите на предложението от 2016 г. за Регламент за процедурите за предоставяне на убежище са все още валидни и трябва да се преследват. Необходимо е да се създаде обща процедура за убежище, с която да се заменят различните различаващи се процедури в държавите членки и която да е приложима за всички молби, подадени в държавите членки.“ В него обаче тя също така заявява, 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 продължава с това, че е направила „целенасочени изменения в предложението от 2016 г. с цел справяне с тези специфични предизвикателства, като по този начин ще се постигнат целите и заедно с предложението за Регламент за въвеждане на скрининг ще се осигури непрекъсната 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 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 предложението за регламент, като включи разпоредби относно връщането на граждани на трети държави чрез създаването на процедура на границата за извършване на посочените връщания.

В резултат на това Комисията добави член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС към правното основание на предложениия регламент. В обяснителния меморандум на измененото предложение за регламент от 2020 г., точка 2, първо тире относно правното основание Комисията разяснява, че правните основания за предложениия регламент 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“ (подчертаването е добавено).

По време на междуинституционалните преговори съзакондателите постигнаха предварително съгласие относно процедурата на границата за връщане в контекста на предложениия регламент. При все това при заключителните стъпки съзакондателите постигнаха съгласие, че поради т.нар. променлива геометрия на Шенген, предложениият регламент трябва да бъде разделен на две: първият текст (предмет на настоящото

становище) ще включва всички разпоредби за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза, а разпоредбите относно процедурата на границата за връщане ще бъдат премахнати и включени във втория текст.

В резултат на това целта на предложениия регламент, както е договорен предварително, *„е да се рационализират, опростят и хармонизират процедурите на държавите членки чрез установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза“* (съображение 1), което е отразено и в член 1. Предложениият регламент се прилага *„за всички молби за международна закрила, отправени на територията на държавите членки, включително на външната граница, в териториалното море или в транзитните зони на държавите членки, както и по отношение на отнемането на международна закрила“* (член 2, параграф 1). В него се предвиждат права и задължения на кандидатите (членове 7 – 9), индивидуални интервюта с кандидатите (членове 10 – 13), предоставяне на правни консултации, правна помощ и представителство по време на процедурата (членове 14 – 17), специални гаранции (членове 19 – 22) и медицински преглед и оценка на възрастта на кандидатите (членове 23 и 24). В предложениия регламент също така се определя административната процедура за отпращане и регистриране на молби за международна закрила (членове 25 – 32), както и процедурата за разглеждане на молбите и нейната продължителност (членове 33 и 34), специалните процедури (член 40 – 43) и разпоредбите относно понятията *„сигурна трета страна“* (член 43а – 50). И накрая, в него се съдържат разпоредби относно процедурите за отнемане на международна закрила (член 51 и 52) и процедурата по обжалване (членове 53 – 55), следвани от някои заключителни разпоредби (членове 56 – 62). Членове 41ж и 41з относно процедурата на границата за извършване на връщане и относно задържането, заедно със съответните съображения, бяха действително премахнати от предложениия регламент, както беше договорено предварително.

V – Анализ

От гореизложеното следва, че целта и съдържанието на предложениия регламент, както е предварително договорен, действително е да се установи обща процедура за предоставяне и отнемане на международна закрила, за чието правно основание несъмнено се изисква член 78, параграф 2, буква г) от ДФЕС. Разпоредбите относно общата процедура за международна закрила в Съюза не са част от достиженията на правото от Шенген и следва да бъдат включени в един отделен акт. Следва също така да се отбележи, че предложениият регламент внася редица съществени промени в предшестващата го Директива 2013/32/ЕС¹⁰, която отменя и заменя. Посочената директива се основава също така единствено на член 78, параграф 2, буква г) от ДФЕС.

От друга страна, разпоредбите относно връщането на граждани на трети държави първоначално бяха част от Шенгенската конвенция (членове 23 и 24) в рамките на глава VI от дял II, озаглавен *„Премахване на контрола по вътрешните граници и движение на хора“*. От съществено значение е да се запази оперативността и съгласуваността на достиженията на правото от Шенген¹¹, както и тяхното пълно

¹⁰ Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 60).

¹¹ 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*

съответствие със относимите протоколи в областта на ПВП¹², от една страна, и споразуменията за асоцииране към Шенген, сключени от Съюза с Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн, от друга страна. 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, подлежат също на единните условия за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници. Поради това процедурата на границата за връщане следва също да се разглежда като част от достиженията на правото от Шенген, свързани с интегрираното управление на границите. Поради това тези разпоредби следва да бъдат включени, заедно със съответните им съображения, в отделен акт от значение за Шенген.

Поради това съзакондателите постигнаха съгласие да разделят процедурата и да прехвърлят свързаните с Шенген разпоредби от предложениния регламент в автономен и самостоятелен акт. Следователно би било правилно член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС да бъде заличен от правното основание на предложениния регламент, както е договорено предварително.

VI – Заключение и препоръка

На своето заседание от 11 март 2024 г. комисията по правни въпроси съответно реши, със 17 гласа „за“, нито един „против“ и един „въздържал се“¹³, да препоръча на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи като подходящо заличаването на член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС и посочването като правно основание на предложениния регламент единствено на член 78, параграф 2, буква г) от ДФЕС.

С уважение,

Адриан Васкес Ласара

достиженията“; вж. също точки 49 и 58 от същото решение.

¹² 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.

¹³ 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 (заместник на Сергей Лагодински съгласно член 209, параграф 7 от Правилника за дейността), Хейди Хаутала, Пиер Карлескинд, Жил Льобретон, Мария Мануел Лейтан Маркеш, Карен Мелкиор, Сабрина Пинедоли, Рене Репаз, Франко Роберти, Михаела Шойдрова (заместник на Иржи Поспишил, съгласно член 209, параграф 7 от Правилника за дейността), 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.