



Комисия по правни въпроси
Председателят

26.3.2024

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 – 2016/0224В(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

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.).

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 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 предложението за 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;*

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)).

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.

- 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 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 съзаконодателите 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

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.

„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 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 съзаконодателите 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 съзаконодателите 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 предложениия 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

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).

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-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,

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.

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.

Освен това измененията на Регламент (ЕС) 2021/1148 бяха включени и в предложениния 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 предложениния 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 Репази, 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.