



Комисия по правни въпроси
Председателят

26.3.2024

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

Относно: Правното основание на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището (COM(2020)0613 – C9-0308/2020 – 2020/0277(COD))

Уважаеми господин Председател,

С писмо от 15 февруари 2024 г.¹ председателят на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи поиска от комисията по правни въпроси, съгласно член 40, параграф 2 от Правилника за дейността, да представи становище относно целесъобразността на добавеното правно основание на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището² (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(2020) 613 of 23.9.2020.

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, който Комисията основава на член 78, параграф 2, букви в), г) и д) и член 79, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз (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 премахнати от предложения регламент и да бъдат включени в самостоятелен акт. В резултат на това беше направено предложение за регламент за създаване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148⁴, който по същество включва разпоредби относно процедурата на границата за връщане и по който бяха проведени преговори и постигнато предварително споразумение в рамките на предложението за регламент за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза⁵, заедно с дерогациите, въведени от предложения регламент, и с изменения на Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1148⁶.

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 Съвета. В резултат на това възникна въпросът за заличаването на член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС от правното основание на предложения регламент.

Освен това в предложения регламент първоначално се предвиждаше също така да се отмени Директива 2001/555 на Съвета⁷ (наричана по-нататък „Директивата за временната закрила“) и да се предвидят нови правила за предоставяне на статут на незабавна закрила в кризисни ситуации на разселени лица от трети държави, които не могат да се завърнат в държавата си на произход, което даде основание за включването на член 78, параграф 2, буква в) от ДФЕС като правно основание. В хода на междуинституционалните преговори беше постигнато предварително съгласие, че Директивата за временната закрила няма да бъде отменена, нито ще бъде създаден нов статут на незабавна закрила. Поради това член 78, параграф 2, буква в) от ДФЕС също следва да бъде заличен от правното основание на предложения регламент.

Вследствие на горепосоченото комисията LIBE поиска становище от комисията JURI относно целесъобразността на измененото правно основание.

⁴ 2016/0224B(COD)

⁵ 2016/0224A(COD) (COM(2016) 467 от 13.7.2016 г. и измененият COM(2020) 611 от 23.9.2020 г.).

⁶ 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).

⁷ Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, 7.8.2001 г., стр. 12).

II – Относитими 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:*
 - а) 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) общи процедури 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:

- 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 Съюза⁸.

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 мярката⁹.

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 част¹⁰. 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 основания¹¹. Това обаче би било възможно само ако

⁸ Становище 2/00, („Протокол от Картахена“), ECLI:EU:C:2001:664, точка 5.

⁹ Дело С-300/89, Комисия/Съвет („Titanium dioxide“), ECLI:EU:C:1991:244, точка 10.

¹⁰ Дело С-137/12, Комисия/Съвет, ECLI:EU:C:2013:675, точка 53 и цитираната съдебна практика;

¹¹ Дело С-300/89, точки 13 и 17; Дело С-42/97, Парламент/Съвет, ECLI:EU:C:1999:81, точка 38;

процедурите, предвидени за съответните правни основания, не са несъвместими помежду си и не накърняват правото на Европейския парламент¹².

IV – Цел и съдържание на предложениния регламент

Както се разяснява в обяснителния меморандум на предложениния регламент, като се припомня опитът с кризата с бежанците през 2015 г., Съюзът се нуждае от структуриран подход за справяне с кризи, за да се избегне необходимостта от ответни действия ad hoc. Въпреки че както изглежда, първоначалният текст на Комисията е бил значително променен по време на междуинституционалните преговори, целта на предложениния регламент във вида, в който е предварително договорен, продължава да бъде допълването на законодателната рамка, действаща в областта на миграцията, като инструмент, който гарантира, че Съюзът разполага със специфични правила, които могат да отговорят ефективно на извънредната ситуация на криза.

В предложениния регламент се определят кризисната ситуация (член 1, параграф 4), както и форсмажорните обстоятелства (член 1, параграф 5), които позволяват на държавите членки да прилагат временна дерогация от спазването на задълженията съгласно Регламента относно управлението на убежището и миграцията¹³ и Регламента относно процедурите за предоставяне на убежище¹⁴. В тези ситуации и при тези обстоятелства държавите членки могат да поискат по изключение да прилагат временни мерки съгласно предложениния регламент (член 2). В такъв случай ситуацията на криза или форсмажорни обстоятелства ще бъде установена с решение за изпълнение на Комисията (член 3), като същевременно се предлага решение за изпълнение на Съвета за разрешаване на дерогации и установяване на мерки за солидарност (член 4). Предложеният регламент предвижда „срок за прилагане на дерогациите и мерките за солидарност“, който е три месеца и може да бъде удължен еднократно със същия период (член 5). В него също така се предвижда непрекъснато наблюдение на ситуацията от страна на Комисията, както и от координатора в областта на солидарността (съответно членове 6 и 7). Глава III (член 8 и 9) урежда „мерки за солидарност и подкрепа в ситуация на криза“, а глава IV (членове 10 – 13) установява дерогациите от законодателната рамка в областта на миграцията, които могат да се прилагат временно по време на криза или форсмажорни обстоятелства. Част от предварителното споразумение по тази глава беше и член 14 „относно мерките, приложими към процедурата на границата за връщане в ситуация на криза“ (подчертаването е добавено). Впоследствие този член е преместен в самостоятелен акт от значение за Шенген и вече не фигурира в окончателния текст на временното политическо споразумение. И накрая, предложението за регламент, по което е постигнато предварително съгласие, съдържа също така ускорена процедура за разглеждане на молбите за международна закрила при определени условия (член 15) и глава относно заключителните разпоредби (членове 16 – 20).

V – Анализ

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.

¹² Дело С-300/89, точки 17 – 25; Дело С-268/94, Португалия/Съвет, ECLI:EU:C:1996:461.

¹³ 2020/0279(COD) (COM(2020) 610 от 23.9.2020 г.)

¹⁴ 2016/0224(COD) (COM(2016) 467 от 13.7.2016 г. и измененият COM(2020) 611 от 23.9.2020 г.

Макар че целесъобразността на член 78, параграф 2, букви г) и д) от ДФЕС, които предоставят правно основание за общи процедури за предоставяне и отнемане на единен статут на убежище или статут на субсидиарна закрила и за приемане на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище или субсидиарна закрила, не се оспорва, следва да се отбележи, че от гореизложеното става ясно, че предложеният регламент преследва точно тези цели в ситуация на криза или форсмажорни обстоятелства. Полезно е също така да се отбележи, че тези разпоредби не са част от достиженията на правото от Шенген.

Спорно е наличието на член 78, параграф 2, буква в) и член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС като допълнителни правни основания в предложения регламент след временното споразумение и техническата оценка на това споразумение с оглед на съгласуваността на достиженията на правото от Шенген.

Член 78, параграф 2, буква в) от ДФЕС беше обоснован от включването на нови правила за предоставяне на статут на незабавна закрила в кризисни ситуации и съответно за отмяна на Директивата за временната закрила в предложения регламент, приет първоначално от Комисията. Като се има предвид, че в резултата от междуинституционалните преговори, договорен предварително от съзаконодателите, предложеният регламент вече няма да отменя Директивата за временната закрила, нито ще създаде нов статут на незабавна закрила, действително изглежда целесъобразно член 78, параграф 2, буква в) от ДФЕС да бъде заличен от правното му основание.

Що се отнася до член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС, в контекста на настоящия регламент съзаконодателите проведоха преговори и постигнаха предварително споразумение също така относно мерки, приложими за процедурата на границата за връщане в ситуация на криза. Разпоредбите относно връщането на граждани на трети държави обаче 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 Шенген¹⁵, както и тяхното пълно съответствие със съответните протоколи в областта на ПВР¹⁶, 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. Следователно членът относно мерките, приложими към процедурата на границата за връщане в ситуация на криза, и всяка

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

¹⁶ 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.

друга разпоредба относно връщането в предложения регламент следва също да се разглеждат като част от достиженията на правото от Шенген, свързани с интегрираното управление на границите, и следва да бъдат заличени от предложения регламент, който не е акт от значение за Шенген. Следователно би било правилно член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС да бъде заличен от правното основание на предложения регламент.

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“¹⁷, да препоръча на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи като подходящо заличаването на член 78, параграф 2, буква в) и член 79, параграф 2 от ДФЕС от правното основание на предложения регламент и запазването на член 78, параграф 2, букви г) и д) от ДФЕС като негово правно основание.

С уважение,

Адриан Васкес Ласара

¹⁷ 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.