**ДО:**

**ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ**

**Комисия за петиции**

Уважаеми членове на Комисията по петиции,

Обръщаме се към Вас с настоящата петиция с официално искане за незабавни и активни действия по приемането на България в Шенгенското пространство.

Сдружение „Консервативен Институт“ е юридическо лице с нестопанска цел и в обществена полза, регистрирано по законите на Република България.

Сред нашите основни цели е застъпничество за Силна и Обединена Европа. Това е и мотивът ни да се обърнем към Вас с настоящия документ. Моля при разглеждане на петицията ни, да вземете под внимание следните аргументи:

**I. Актуално състояние и приложимо законодателство**

Република България е извела като свой основен приоритет присъединяването на страната ни към Шенгенското пространство. В Решение №529/01.08.2007 г. Министерският съвет определи готовност за извършване на оценка по Шенген на България, считано от 1 януари 2008 г., във всички области – граници, визи, полицейско сътрудничество, защита на личните данни и Шенгенската информационна система. В решението Министерският съвет определи 2011 г. за планирана година за присъединяване на страната ни към Шенген. С решението е одобрена и Декларация за готовност за извършване на оценка по Шенген, която министърът на вътрешните работи да депозира пред генералния секретар на Съвета на ЕС.

След като България представи своята декларация през 2007 г. за постигане на готовност за пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген, през 2009 г. и 2010 г. бяха извършени редица оценки с тази цел. Оценките бяха извършени въз основа на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г. След приключването им Съветът на ЕС прие на 9 юни 2011 г. благоприятна позиция за присъединяването на България към Шенгенското пространство, като се има предвид, че е изпълнила всички технически условия, и изрично посочва, че всички предишни незначителни недостатъци са били отстранени. Съветът заключи, че „като цяло България показа, че е достатъчно подготвена да прилага разпоредбите на достиженията на правото от Шенген“ и че „предварителните условия са изпълнени Съветът да вземе решението, посочено в член 4, параграф 2 от 2005 г. Акт за присъединяване, позволяващ премахването на вътрешния граничен контрол по въздушните, сухопътните и морските граници“. Съветът също така предложи официално да приеме решението относно България възможно най-скоро и не по-късно от септември 2011 г.

Въпреки това, повече от десетилетие по-късно, Съветът все още не успя да приеме позиция, която трябваше да бъде просто формалност, тъй като заключенията, приети след оценките, бяха благоприятни.

Съгласно член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г. „онези разпоредби от достиженията на правото от Шенген, както са интегрирани в рамката на Европейския съюз, и актовете, които се основават на него или са свързани по друг начин с него, които не са посочени в параграф 1, макар и задължителни относно България и Румъния от датата на присъединяване, се прилагат само във всяка от тези държави съгласно европейско решение на Съвета за тази цел след проверка в съответствие с приложимите процедури за оценка на Шенген, че са изпълнени необходимите условия за прилагането на всички части на съответните достижения на правото на ЕС са изпълнени в тази държава“.

Единственото приемливо тълкуване на тези разпоредби на Акта за присъединяване е, че гласуването в Съвета трябва да се основава на аргументи, отнасящи се до изпълнението на условията за присъединяване към Шенгенското пространство от оценяваната държава-членка и че това гласуване не може да бъде упражнено по неправилен, дискреционен начин, при липса на аргументи, свързани със случая, като се има предвид, че систематичното тълкуване на ДЕС налага задълженията, поети в контекста на ЕС, да се изпълняват добросъвестно, в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, и зачитайки ценностите на равенството, без никаква форма на дискриминация. Това тълкуване беше подкрепено и от Европейския парламент в неговата резолюция от 18 октомври 2022 г.

В това отношение бихме уточнили, че член 13 от ДЕС изрично урежда принципа на лоялно сътрудничество между институциите на ЕС, така че всяка институция трябва да действа в рамките на правомощията, предоставени й от Договорите, и в съответствие с процедурите, условията и цели, заложени в него. Институциите трябва да действат в взаимно искрено сътрудничество.

Хартата на основните права на Съюза („Хартата“) забранява всякаква дискриминация, основана на каквато и да е основа като раса, етнически или социален произход и т.н., и в член 20 закрепва принципа на равенство пред закона. По същия начин член 31 предвижда, че Съюзът признава и зачита достъпа до услуги от общ икономически интерес, както е предвидено в националните закони и практики, в съответствие с Договорите, с цел насърчаване на социалното и териториално сближаване на Съюза. Оставането на България извън Шенгенското пространство:

- Носи загуби транспортния бранш в порядък от 120 до 150 млн. евро на година;

- Води до по-лоши условия на труд за българските превозвачи спрямо конкурентите им от държавите от зоната на "Шенген";

- Повишава разходи за храна на шофьорите и съответното отнема от доходите от работещите в транспортната сфера;

- Нанася щети върху инфраструктурата в пограничните райони;

- Води до натоварване на компоненти на околната среда – замърсяване на въздуха, натрупване на отпадъци, шумово натоварване;

- Причинява задръствания и сериозни неудобства на живеещите в пограничните градове;

- Затруднява туризма, както в пограничните райони, така и общото придвижване в региона;

- Възпрепятства създаването на общи туристически продукти между пограничните райони в България и тези в Румъния и в Гърция;

- Ограничава пазара на труда в пограничните райони;

- Влошава на конкурентоспособността на българското земеделие;

- Възпрепятства достъпа на българската земеделска продукция до пазарите на ЕС;

Въпреки, че от горепосочените разпоредби съвсем недвусмислено следва, че правото на ЕС не позволява неправомерно упражняване на глас, по-нататъшно изясняване на смисъла, предвиден в Договорите за присъединяване, може да се намери, например, в същия член 4 от Договора за присъединяване на Хърватия, което още по-ясно показва, че решението за присъединяване към Шенгенското пространство „ще бъде взето от Съвета в съответствие с приложимите шенгенски процедури и като се вземе предвид доклад на Комисията, потвърждаващ, че Хърватия продължава да изпълнява ангажиментите, поети през нейните преговори за присъединяване, които са от значение за достиженията на правото от Шенген“.

Разбира се, както Актът за присъединяване на България, така и Актът за присъединяване на Хърватия предвиждат решенията да се вземат от Съвета, след консултация с Европейския парламент, с единодушие на неговите членове.

Следователно, за да бъде валидно решението на Съвета, то трябва да отговаря на редица условия, взети заедно:

- решението трябва да бъде взето в съответствие с приложимите шенгенски процедури – така че то трябва да отразява единствено дали са изпълнени условията за присъединяване към Шенгенското пространство от държавата-членка, по отношение на която трябва да се вземе решението;

- трябва да вземе предвид доклада на Комисията;

- Европейският парламент трябва да бъде консултиран преди приемането на решението;

- решението трябва да е единодушно.

**I.A. Съществува двоен стандарт при взимането на общи решения**

Решение (ЕС) 2017/865 — подписване, от името на ЕС, на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с насилието над жени по отношение на сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и Решение (ЕС) 2017/866 — подписване, от името на ЕС, на Конвенцията на Съвета на Европа за насилието над жени по отношение на правото на убежище и забраната за връщане упълномощават Европейския съюз (ЕС) да подпише Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция) от името на ЕС по отношение на въпросите, попадащи в неговите правомощия, въпреки че тази Конвенция е разглеждана като противоконституционна в няколко европейски държави сред които и България. По този начин е отнето правото на България да взима суверенно решение, дали да бъде или да не бъде член на Истанбулската конвенция.

В случаят с Шенгенското пространство България има законно право, както показахме по-горе, да влезе в Шенген и заедно с всички останали държави-членки да работи за подобряване на настоящите системи, но това трябва да бъде на равна основа с другите държави-членки, а не в позицията на държава, която е изпълнила всички свои задължения, но не й се предоставят същите права, но ЕС и по-конкретно Съвета на Европа не намира начин да вземе общо решение.

**I.Б. Гласуването не взе предвид доклада на Европейската комисия**

Въпреки че България вече беше изпълнила всички условия за пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген през 2011 г., тя се съгласи, че може да бъде извършена нова оценка през октомври 2022 г. По информация от Министерство на вътрешните работи изпратена до медиите екипът се състоеше от експерти от 17 държави-членки, пет експерти от Европейската комисия и представители на Frontex, Europol и Агенцията за основните права. Екипът на място оцени ключовите елементи на достиженията на правото от Шенген (което е ежедневно управление на външните граници, полицейско сътрудничество, екстрадиция, Шенгенската информационна система и визи), както и зачитането на основните права, включително защита на данните, и работата на администрациите, прилагащи съответните части от достиженията на правото от Шенген. Докладът заключава, че България е изпълнила изцяло условията за прилагане на достиженията на правото от Шенген. Европейската комисия одобри констатациите в доклада и ги публикува в съобщението си от 16 ноември 2022 г.

Разследващият екип заключи, че България продължава да изпълнява необходимите условия за пълно прилагане на всички съответни части от достиженията на правото от Шенген.

**I. В. Резултатът от консултацията с Европейския парламент беше пренебрегнат.**

В своята резолюция от 18 октомври 2022 г. Европейският парламент отново призова за включването на България в Шенгенското пространство. По-конкретно Европейският парламент:

- изтъква, че всички необходими условия за пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген в България вече са били изпълнени през 2011 г.;

- повтори своята дългогодишна позиция, както е изложена в неговата резолюция от 11 декември 2018 г., в подкрепа на пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген спрямо България;

- настоятелно призова Съвета да предприеме всички необходими стъпки, за да приеме своето решение относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген към България до края на 2022 г., като по този начин гарантира премахването на проверките на лица по всички вътрешни граници в началото на 2023 г.

В подкрепа на тази позиция Парламентът изложи следните аргументи, под които се присъединяваме изцяло:

- завършването на процеса на оценка на Шенген за България и нейното състояние на готовност за прилагане на всички разпоредби на достиженията на правото от Шенген бяха потвърдени от експертите на SCH-EVAL и от Съвета в неговите заключения от 9 и 10 юни 2011 г.;

- в проекторешението си от 8 юли 2011 г. Съветът потвърди, че са изпълнени необходимите условия за прилагане на достиженията на правото от Шенген във всички области, а именно защита на данните, въздушни граници, сухопътни граници, полицейско сътрудничество, Шенгенска информационна система, море граници и визи;

- в допълнение към предизвикателството да управлява външните граници на Европейския съюз, завършването на процеса на оценка на Шенген наложи България да преструктурира фундаментално системите си за наблюдение на границите и да инвестира в увеличен капацитет на правоприлагането;

- съгласно Акта за присъединяване от 2005 г. успешното завършване на процедурите за оценка на Шенген е единствената предпоставка за пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген, включително премахването на проверките на вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници;

- Степента на готовност на България да прилага изцяло достиженията на правото от Шенген беше призната от държавните и правителствените ръководители в Съвета многократно, както и от Комисията и Парламента, последно в доклада на Комисията за състоянието на Шенген за 2022 г. и резолюцията на Парламента от 8 юли 2021 г. относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство;

- поддържането на вътрешния граничен контрол в Съюза и повторното му въвеждане в Шенгенското пространство оказва сериозно въздействие върху живота на европейските граждани, по-специално на мобилните работници и всички онези, които се възползват от принципа на свободно движение в рамките на ЕС, и е сериозно подкопава доверието им в европейските институции и интеграцията;

- също така води до преки оперативни и инвестиционни разходи за трансгранични и мобилни работници, туристи, автомобилни превозвачи на товари и публични администрации, с неблагоприятни последици за икономиките на държавите-членки и функционирането на вътрешния пазар на ЕС, включително неблагоприятно въздействие върху околната среда поради големия брой бавно движещи се камиони, чакащи на граничните пунктове;

- по-специално поддържането на вътрешния граничен контрол за България има неблагоприятно въздействие върху принципа на равенство и недискриминация в рамките на ЕС, както и върху износа и вноса към и от тази държава членка, както и върху транспортните операции до и от някои от най-големите южни граждански флоти и товарни пристанища в Европа, което означава загуба на печалба и увеличени разходи.

Резолюцията на Европейския парламент ясно и кратко излага фактическата ситуация и разпоредбите на законодателната рамка, приложими към присъединяването на България към Шенгенското пространство, и заключава в полза на България. Той обаче беше третиран по същия начин като благоприятните констатации в доклада на Комисията (до които се стигна след поредица от допълнителни оценки) и напълно пренебрегнат, като по този начин се противопостави на горепосочените правила на ЕС.

**I.Г. Единодушно гласуване - валидност на неправилно подадения вот**

Съгласно член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване Съветът трябва да гласува с единодушие, за да може дадена мярка да влезе в сила. Въпросът, който неизбежно възниква по отношение на единодушието, е валидността на всеки отделен вот. Ако гласуването е подадено неправилно, по произволен начин и в нарушение на настоящите разпоредби на ЕС, естественото заключение е, че процедурата на гласуване е погрешна и че гласуването на Съвета на ЕС следователно е невалидно. В това отношение Комисията има основна роля, както е посочено по-долу:

Член 2 от ДЕС установява, че Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, свобода, демокрация и равенство.

Член 9 от Договора тясно свързва демократичните принципи с принципа на равенството, като посочва, че във всички свои дейности Съюзът спазва принципа на равенството на своите граждани, които получават еднакво внимание от неговите институции, органи, служби и агенции .

Член 13, параграф 1 също така предвижда, че Съюзът разполага с институционална рамка, която има за цел да популяризира неговите ценности, да постига целите му, да служи на неговите интереси, тези на своите граждани и тези на държавите-членки, и да гарантира последователност, ефективност и приемственост на своите политики и действия.

Въпреки това мисията на Европейския съюз може да бъде изпълнена само ако всички държави-членки действат заедно и добросъвестно в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, залегнал в член 4 от Договора. Съгласно този принцип Съюзът и държавите-членки при пълно взаимно уважение взаимно се подпомагат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. Държавите-членки предприемат всякакви подходящи мерки, общи или специални, за да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или произтичащи от актовете на институциите на Съюза.

Същият член предвижда, че държавите-членки улесняват постигането на задачите на Съюза и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза. С други думи, благосъстоянието на неговите народи е самата задача на Европейския съюз и всяко неправомерно действие, което противоречи на интересите на държава-членка, в действителност е насочено срещу Съюза като цяло.

И накрая, бихме посочили, че в нарушение на принципа на лоялно сътрудничество са засегнати редица други права, установени на ниво ЕС, а именно:

- права, заложени в ДФЕС: член 18 относно недискриминацията; член 20, параграф 2, буква а) и член 21 относно свободното движение на граждани на ЕС, член 26 относно вътрешния пазар; член 28 относно свободното движение на стоки; Членове 56 и следващите. относно свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза.

- Права, гарантирани от Хартата на основните права: член 20 - относно равенството пред закона; Член 21 - относно недискриминацията; 36 - относно достъпа до услуги от общ икономически интерес; Член 54 - за злоупотреба с права.

Ето защо призоваваме комисията по петиции на Европейския парламент да отбележи, че този отказ на правото на България да се присъедини към Шенгенското пространство е недопустим и че резултатът от подобно гласуване е правно недействителен. Подобна констатация може да накара Парламента да заведе иск за отмяна съгласно член 263 от ДФЕС. Също така бихме посочили, че съществува съдебна практика, установена от решението на Съда на Европейските общности по дело C-355/10, което беше заведено от Европейския парламент, отменящо решение на Съвета относно въвеждането на допълнителни правила за наблюдение на границите.

Също така молим комисията по петиции на Европейския парламент да предприеме всички необходими институционални мерки за спешно връщане на присъединяването на България към Шенгенското пространство в дневния ред за гласуване в Съвета, като се има предвид, че първото гласуване беше извършено в нарушение на европейското право.

Град София С уважение:

Нено Димов Директор на Консервативен Институт