



*Odbor za pravne zadeve
predsednik*

19.2.2019

Claude Moraes

predsednik

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Sklada za azil in migracije (COM(2018)0471 – C8-0271/2018 – 2018/0248(COD))

Spoštovani gospod predsednik!

V pismu z dne 24. januarja 2019 ste Odbor za pravne zadeve zaprosili za mnenje v skladu s členom 39 Poslovnika o primernosti dodajanja člena 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) pravni podlagi zgoraj navedenega predloga Komisije.

Odbor je omenjeno vprašanje obravnaval na seji dne 18. februarja 2019.

I – Ozadje

Cilj predloga je ustanovitev Sklada za azil in migracije, ki bo nasledil obstoječi Sklad za azil, migracije in vključevanje¹, katerega glavni cilj je zagotoviti podporo učinkovitemu upravljanju migracij s strani držav članic. Namen sklada je zagotoviti, da bo EU še naprej izpolnjevala obveznosti do tistih, ki potrebujejo mednarodno zaščito, omogočala vračanje oseb, ki nimajo pravice do prebivanja, in podpirala rešitve, ki nedovoljene in nenadzorovane migracijske tokove nadomeščajo z varnimi in dobro upravljanimi potmi.

Glavni izziv, ki naj bi ga predlog obravnaval, je potreba po večji prožnosti pri upravljanju sklada v primerjavi s sedanjim programskim obdobjem, in sicer z oblikovanjem novih

¹ Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES (UL L 150, 20.5.2014, str. 168).

mehanizmov za dodelitev sredstev za skupno, neposredno in posredno upravljanje.

Predlog temelji na členu 78(2) ter členu 79(2) in (4) PDEU o politikah, ki se nanašajo na mejne kontrole, azil in priseljevanje. V odboru LIBE so bili vloženi številni predlogi sprememb, katerih namen je bil dodati člen 80 PDEU o načelu solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, tudi na finančnem področju.

Poročilo odbora LIBE bo predvidoma sprejeto 19. februarja 2019, da bi sprejeli stališče v prvi obravnavi na plenarnem zasedanju še pred volitvami. Medinstitucionalna pogajanja o tem dosjeju zato ne bodo potekala pred volitvami.

II – Upoštevni členi Pogodbe

Pravna podlaga v predlogu Komisije so odstavki 2 člena 78 PDEU ter odstavki 2 in 4 člena 79 PDEU iz poglavja o politikah o mejnih kontrolah, azilu in priseljevanju pod naslovom o območju svobode, varnosti in pravice.

Člen 78 se glasi (poudarek dodan):

Člen 78

(nekdanji člen 63, točki 1 in 2, ter člen 64(2) PES)

1. Unija oblikuje skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti z namenom ponuditi ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in zagotoviti skladnost z načelom nevračanja. Ta politika mora biti v skladu z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in Protokolom z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev ter drugimi ustreznimi Pogodbami.

2. Za namene odstavka 1 Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe za skupni evropski azilni sistem, ki zajema:

- (a) enoten status azila za državljane tretjih držav, ki velja v celotni Uniji;*
- (b) enoten status subsidiarne zaščite za državljane tretjih držav, ki bi brez pridobitve evropskega azila potrebovali mednarodno zaščito;*
- (c) skupen sistem začasne zaščite razseljenih oseb v primeru množičnega prihoda;*
- (d) skupne postopke za dodelitev ali odvzem enotnega statusa azila ali subsidiarne zaščite;*
- (e) merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil ali subsidiarno zaščito;*
- (f) standarde glede pogojev za sprejem prosilcev za azil ali subsidiarno*

zaščito;

- (g) *partnerstvo in sodelovanje s tretjimi državami za obvladovanje prihoda oseb, ki prosijo za azil ali subsidiarno ali začasno zaščito.*

3. V primeru izrednih razmer v eni ali več državah članicah zaradi nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav lahko Svet na predlog Komisije sprejme začasne ukrepe v korist zadevnih držav članic. Svet odloča po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

Člen 79 PDEU se glasi (poudarek dodan):

Člen 79

(nekdanji člen 63, točki 3 in 4, PES)

1. Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.

2. Za namene iz odstavka 1, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe na naslednjih področjih:

- (a) *pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine;*
- (b) *opredelitve pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah;*
- (c) *nezakonito priseljevanje in nedovoljeno prebivanje, tudi odstranitev in vračanje oseb, ki prebivajo brez dovoljenja;*
- (d) *boj proti trgovini z ljudmi, zlasti z ženskami in otroci.*

3. Unija lahko s tretjimi državami sklene sporazume o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop, prisotnost ali bivanje na ozemlju ene od držav članic, v njihovo državo izvora ali porekla.

4. Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe, s katerimi se spodbujajo in podpirajo dejavnosti držav članic zaradi pospeševanja vključevanja državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovem ozemlju, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic.

5. Ta člen ne vpliva na pravice držav članic, da določijo število državljanov

tretjih držav, ki lahko iz tretjih držav prihajajo na njeno ozemlje, da bi si poiskali delo, bodisi kot zaposleni ali samozaposleni.

Besedilo člena 80 PDEU, ki naj bi se dodal pravni podlagi predloga ter se nahaja v istem naslovu in poglavju kot člena 78 in 79 PDEU, se glasi (poudarek dodan):

Člen 80

(nov člen, ki ga uvaja Lizbonska pogodba)

Za politike Unije iz tega poglavja in njihovo izvajanje velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, tudi na finančnem področju. Kadar koli je to potrebno, vsebujejo akti Unije, sprejeti v skladu s tem poglavjem, ustrezne ukrepe za uveljavitev tega načela.

III – Sodna praksa o pravni podlagi

Iz ustaljene sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, „da mora izbira pravne podlage ukrepa Skupnosti temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, kar zlasti velja za cilj in vsebino ukrepa“². Izbira nepravilne pravne podlage je zato lahko razlog za razveljavitev zadevnega akta.

Kadar je mogočih več pravnih podlag, je treba ugotoviti, ali ima predlog:

1. več ciljev ali več delov, pri čemer je enega od njih mogoče opredeliti kot glavni ali prevladujoči cilj ali del, druge pa zgolj kot stranske; ali
2. hkrati več ciljev oziroma delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil kateri od njih drugotnega in posrednega pomena glede na druge.

V skladu s sodno prakso Sodišča mora akt v prvem primeru temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del, v drugem primeru pa mora temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah³.

IV. Cilj in vsebina predlagane uredbe

Glavni namen predloga je zagotoviti podporo učinkovitemu upravljanju migracij s strani držav članic, in sicer z zagotavljanjem, da bo EU še naprej izpolnjevala obveznosti do tistih, ki potrebujejo mednarodno zaščito, omogočala vračanje oseb, ki nimajo pravice do prebivanja, in podpirala rešitve, ki nedovoljene in nenadzorovane migracijske tokove nadomeščajo z varnimi in dobro upravljanimi potmi. Glavni izziv, ki naj bi ga predlog obravnaval, je potreba po večji prožnosti pri upravljanju sklada v primerjavi s sedanjim programskim obdobjem, in sicer z oblikovanjem novih mehanizmov za dodelitev sredstev za skupno, neposredno in posredno upravljanje.

² Zadeva C-45/86, Komisija proti Svetu (Splošni tarifni preferenciali) [1987], ZOdl., str. 1439, točka 5; Zadeva C-440/05 Komisija proti Svetu [2007], ZOdl., str. I-9097; Zadeva C-411/06, Komisija proti Parlamentu in Svetu [2009], ZOdl., str. I-7585.

³ Glej zgoraj navedeno zadevo C-411/06, točki 46 in 47.

Predlog vsebuje 61 uvodnih izjav, 35 členov in 8 prilog.

Uvodne izjave 1–9 določajo politično in zakonodajno ozadje in okvir predloga, vključno z evropsko agendo o migracijah iz maja 2015 in Evropskim svetom z dne 19. oktobra 2017, ki poudarjata zmožnost Unije, da združi evropska in nacionalna prizadevanja za obravnavo migracij in učinkovito skupno delo v skladu z načeli solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, ter ponovno potrjujeta potrebo po celovitem, pragmatičnem in odločnem pristopu k upravljanju migracij, katerega cilj je ponovno vzpostaviti nadzor na zunanjih mejah ter zmanjšati število nedovoljenih prihodov in število smrtnih žrtev na morju. Ti ukrepi bi morali temeljiti na prožni in usklajeni uporabi vseh razpoložljivih instrumentov Unije in držav članic. Poleg tega je migracijska kriza izpostavila potrebo po reformi skupnega evropskega azilnega sistema ter dopolnitvi in okrepitvi dejavnosti Agencije Evropske unije za azil.

Uvodna izjava 10 določa, da bi sklad moral podpirati prizadevanja Unije in držav članic pri krepitvi zmogljivosti držav članic za razvoj, spremljanje in ocenjevanje njihove azilne politike ob upoštevanju njihovih obveznosti na podlagi obstoječega prava Unije.

V uvodnih izjavah 11–30 so določena podrobna področja in cilji ukrepov, ki jih je treba sprejeti.

Uvodna izjava 31 določa, da bi financiranje iz proračuna Unije moralo biti usmerjeno v dejavnosti, pri katerih lahko za razliko od samostojnega ukrepanja držav članic intervencija Unije zagotovi dodano vrednost. Finančna podpora na podlagi te uredbe bi morala torej prispevati zlasti h krepitvi nacionalnih zmogljivosti in zmogljivosti Unije na področju azila in migracij.

V uvodnih izjavah 32–40 sta določena razdelitev sredstev in virov ter povračilo stroškov.

Uvodna izjava 41 določa, da bi moral sklad za dopolnitev izvajanja cilja politike v okviru tega sklada na nacionalni ravni prek programov držav članic, zagotavljati tudi podporo za ukrepe na ravni Unije. Takšni ukrepi bi morali služiti splošnim strateškim ciljem v okviru področja posredovanja sklada.

Uvodna izjava 42 določa, da bi moralo biti mogoče zagotoviti nujno pomoč v skladu z okvirom, opredeljenim v Uredbi.

Uvodne izjave 43–48 opredeljujejo praktične pogoje sklada v razmerju do drugih skladov in instrumentov na istem tematskem področju.

Uvodne izjave 49–55 določajo izvedbene metode, določbe v zvezi s čezmorskimi državami in ozemlji ter najbolj oddaljenimi regijami, zahteve glede spremljanja in razmerje do podnebnih ukrepov.

Uvodne izjave od 56–66 urejajo prenos delegiranih in izvedbenih pooblastil, subsidiarnost in sorazmernost ter status Združenega kraljestva, Irske in Danske.

Člen 3 določa, da je politični cilj Sklada za migracije in vključevanje prispevati k učinkovitemu upravljanju migracijskih tokov v skladu z ustreznim pravnim redom Unije ter v skladu z zavezami Unije na področju temeljnih pravic, njegovi posebni cilji pa so okrepitev in

razvoj vseh vidikov skupnega evropskega azilnega sistema, podpora zakonitim migracijam v države članice, vključno s prispevanjem k vključevanju državljanov tretjih držav, ter prispevanje k preprečevanju nedovoljenih migracij in zagotavljanje učinkovitosti vračanja in ponovnega sprejema v tretjih državah.

Členi 1–6 vključujejo splošne določbe. Člen 6 določa subjekte, upravičene do prejemanja sredstev in podpore: države članice, tretje države pod posebnimi pogoji in vse pravne osebe, ustanovljene po pravu Unije, ali katera koli mednarodna organizacija.

Členi 7–31 določajo finančni in izvedbeni okvir Sklada za azil in migracije, ki je razdeljen na oddelke o podpori in izvajanju s skupnim, neposrednim in posrednim upravljanjem v skladu s finančno uredbo. To vključuje tudi določbe o spremljanju, poročanju in ocenjevanju. Člen 9 določa, da se financiranje iz tematskega instrumenta uporablja za podporo državam članicam, ki prispevajo k prizadevanjem za solidarnost in odgovornost. Člen 17 določa pavšalni znesek na osebo za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito in za upravičence.

Členi 32–35 vključujejo prehodne in splošne določbe.

Priloge I–VIII določajo merila za dodeljevanje finančnih sredstev za programe v okviru skupnega upravljanja, izvedbene ukrepe, področje uporabe podpore, ukrepe, upravičene do višjega sofinanciranja, ključne kazalnike uspešnosti, vrste intervencij, upravičene ukrepe za operativno podporo ter kazalnike učinka in rezultatov.

V osnutku poročila odbora LIBE se predlaga, da se kot pravna podlaga doda člen 80 PDEU (glej predlog spremembe 2), poleg tega pa so to s predlogi sprememb predlagali tudi številni poročevalci v senci iz odbora LIBE (glej predloge sprememb 161–163).

Več predlogov sprememb v odboru LIBE si prizadeva dodati naslednji cilj Sklada za migracije in azil v člen 3 (glej predloge sprememb 46, 322, 323, 325):

zagotoviti solidarnost in pravično delitev odgovornosti med državami članicami, zlasti v pomoč tistim, ki jih migracijski in azilni tokovi najbolj prizadenejo, tudi s praktičnim sodelovanjem.

Poleg tega se več predlogov sprememb odbora LIBE o povezanih izvedbenih ukrepih v prilogah sklicuje na premestitve in solidarnost (glej predloge sprememb 137, 568, 569).

V - Opredelitev ustrezne pravne podlage

Najprej je treba poudariti, da je Evropski parlament že predlagal, da se v zakonodajnem postopku za obstoječi Sklad za azil, migracije in vključevanje kot pravna podlaga doda člen 80 PDEU⁴. Pravna služba je bila nato pozvana, da poda pravno mnenje o takem dodatku, v tem pravnem mnenju pa je bilo ugotovljeno, da je primerno dodati drugi stavek člena 80 PDEU kot skupno pravno podlago za posebne ukrepe v zvezi s premestitvijo⁵. Ta uredba je bila sicer na koncu sprejeta brez vključitve člena 80 PDEU, v resoluciji z dne 26. marca 2016

⁴ Glej opombo 1.

⁵ Glej mnenje pravne službe Evropskega parlamenta iz leta 2013, SJ-0139/13, priloga I.

o razmerah v Sredozemlju in potrebi po celostnem pristopu EU k migraciji pa je Evropski parlament v prvem odstavku resolucije navedel⁶:

1. poudarja, da mora delovanje Unije na področju migracij temeljiti na načelu solidarnosti; ugotavlja, da načelo solidarnosti, kot je določeno v členu 80 PDEU, zajema politike na področju azila, priseljevanja in mejnega nadzora; meni, da člen 80 „skupaj“ s členi 77–79 PDEU zagotavlja pravno podlago za izvajanje načela solidarnosti na teh področjih;

Stališče Evropskega parlamenta, ki je bilo potrjeno z glasovanjem na plenarnem zasedanju o zgornji resoluciji, je torej, da bi se člen 80 PDEU lahko uporabljal in da bi ga bilo treba uporabiti kot pravno podlago skupaj s pravno podlago, ki jo predlaga Komisija za ta predlog.

Poleg tega pravna služba v svojem pravnem mnenju iz leta 2013 navaja analizo pravne podlage za obstoječi Sklad za azil, migracije in vključevanje, da vključitev člena 80 v Pogodbo izhaja iz priporočila Evropske konvencije in da je bil drugi stavek tega člena oblikovan z namenom, da se ustvari neka oblika pravne podlage z namenom dati vsebino načelu solidarnosti v podrobnih politikah. Drugi stavek člena 80 PDEU, podobno kot klavzula o fleksibilnosti iz člena 352, Uniji zagotavlja pravno podlago za sprejetje ustreznih ukrepov za zapolnitev vrzeli, kadar Pogodbe izrecno ne zagotavljajo pooblastil, ki so potrebna za doseganje ciljev Unije, v tem primeru zlasti cilja solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami⁷.

Glede na to, da sedanji Sklad za azil, migracije in vključevanje temelji na členu 78(2) PDEU ter členu 79(2) in (4) PDEU – o ukrepih za skupni evropski azilni sistem, skupni politiki priseljevanja in ukrepih za spodbujanje vključevanja državljanov tretjih držav – in glede na to, da si ta uredba hkrati prizadeva za te cilje s sestavnimi deli, ki so neločljivo povezani in med njimi noben ni drugotnega ali posrednega pomena glede na druge, morajo biti ti členi del pravne podlage predloga.

Vprašanje je, ali bi moral biti tudi člen 80 PDEU del pravne podlage skupaj s členom 78(2) PDEU ter členom 79(2) in (4) PDEU.

Glavni cilj predloga po mnenju Komisije je dajanje podpore učinkovitemu upravljanju migracij s strani držav članic z obravnavanjem potrebe po večji prožnosti pri upravljanju v primerjavi s sedanjim programskim obdobjem, in sicer z oblikovanjem novih mehanizmov za dodelitev sredstev za skupno, neposredno in posredno upravljanje. Predlog poleg tega vključuje določbe o finančni podpori državam članicam pri prizadevanjih za solidarnost in odgovornost (člen 9) ter o pavšalnem znesku prispevkov na osebo za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito in za upravičence (člen 17). Predlog Komisije zato že vključuje določbe o solidarnosti in pravični delitvi odgovornosti med državami članicami, vključno s finančnimi posledicami.

Kot je navedeno zgoraj, osnutek poročila odbora LIBE in predlogi sprememb, vloženi v odboru LIBE, to dodatno konkretizirajo tako, da se v členu 3 doda cilj zagotavljanja solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, zlasti tistimi, ki jih

⁶ Sprejeta besedila, P8_TA(2016)0102.

⁷ Glej mnenje pravne službe Evropskega parlamenta iz leta 2013, SJ-0139/13, točki 27 in 41.

migracijski in azilni tokovi najbolj prizadenejo, ter z vključitvijo povezanih izvedbenih ukrepov v priloge.

Ker zgoraj navedene določbe o solidarnosti in premestitvi jasno določajo financiranje posebnih ukrepov za uveljavitev načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, kot je ugotovila pravna služba, bi navedba člena 80 PDEU prispevala k zagotavljanju jasnosti in pravne varnosti v zvezi z vključitvijo zadevnih posebnih ukrepov s poudarjanjem njihovega cilja⁸.

Člen 80 PDEU določa, da akti Unije, sprejeti v skladu s poglavjem o politikah glede mejne kontrole, azila in priseljevanja (členi 77–80 PDEU), kadar koli je to potrebno, vsebujejo ustrezne ukrepe za uveljavitev načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, tudi na finančnem področju. Kot je navedeno zgoraj, predlog Komisije, vključno s predlogi sprememb, vsebuje določbe o takih ukrepih. Ker predlagana uredba hkrati zasleduje te cilje, ki so neločljivo povezani, ne da bi bili stranski ali posredni glede na cilje in elemente v zvezi s členom 78(2) PDEU ter členom 79(2) in (4) PDEU, bi morala temeljiti tudi na členu 80 PDEU.

VI – Sklep in priporočilo

Glede na navedeno analizo se lahko člen 80 PDEU doda členu 78(2) PDEU ter členu 79(2) in (4) PDEU kot pravna podlaga za predlog.

Odbor za pravne zadeve je na svoji seji 18. februarja 2019 z 11 glasovi za, 6 glasovi proti in brez vzdržanih glasov⁹ sklenil, da Odboru za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve priporoči, naj torej v svoje poročilo o tej zadevi vključi člen 80 PDEU kot dodatno pravno podlago.

S spoštovanjem!

Pavel Svoboda

⁸ Glej mnenje pravne službe Evropskega parlamenta iz leta 2019, SJ-0088/19, točka 13.

⁹ Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Pavel Svoboda (predsednik), Jean-Marie Cavada, Mady Delvaux (podpredsednika), Gilles Lebreton (pripravljaec mnenja), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Kostas Hrisogonos (Kostas Chrysogonos), Jytte Guteland, Heidi Hautala, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.