



---

*Dokument s plenarne sjednice*

---

**A9-0164/2024**

4.4.2024

**\*\*\*I**

## **IZVJEŠĆE**

o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestiteljica: Fabienne Keller

### ***Oznake postupaka***

- \* Postupak savjetovanja
- \*\*\* Postupak suglasnosti
- \*\*\*I Redovni zakonodavni postupak (prvo čitanje)
- \*\*\*II Redovni zakonodavni postupak (drugo čitanje)
- \*\*\*III Redovni zakonodavni postupak (treće čitanje)

(Navedeni se postupak temelji na pravnoj osnovi predloženoj u nacrtu akta.)

### ***Izmjene nacрта akta***

#### **Amandmani Parlamenta u obliku dvaju stupaca**

Brisanja su označena ***podebljanim kurzivom*** u lijevom stupcu. Izmjene su označene ***podebljanim kurzivom*** u obama stupcima. Novi tekst označen je ***podebljanim kurzivom*** u desnom stupcu.

U prvom i drugom retku zaglavlja svakog amandmana naznačen je predmetni odlomak iz nacrtu akta koji se razmatra. Ako se amandman odnosi na postojeći akt koji se želi izmijeniti nacrtom akta, zaglavlje sadrži i treći redak u kojem se navodi postojeći akt te četvrti redak u kojem se navodi odredba akta na koju se izmjena odnosi.

#### **Amandmani Parlamenta u obliku pročišćenog teksta**

Novi dijelovi teksta označuju se ***podebljanim kurzivom***. Brisani dijelovi teksta označuju se oznakom ■ ili su precrtani. Izmjene se naznačuju tako da se novi tekst označi ***podebljanim kurzivom***, a da se zamijenjeni tekst izbriše ili precrta.

Iznimno, izmjene strogo tehničke prirode koje unesu nadležne službe prilikom izrade konačnog teksta ne označuju se.

## SADRŽAJ

	<b>Stranica</b>
NACRT ZAKONODAVNE REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA .....	5
MIŠLJENJE ODBORA ZA PRAVNA PITANJA O PRAVNOJ OSNOVI .....	32
PRILOG: SUBJEKTI ILI OSOBE OD KOJIH JE IZVJESTITELJ PRIMIO INFORMACIJE .....	38
POSTUPAK U NADLEŽNOM ODBORU .....	39



## NACRT ZAKONODAVNE REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

**o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))**

**(Redovni zakonodavni postupak: prvo čitanje)**

*Europski parlament,*

- uzimajući u obzir Prijedlog Komisije upućen Europskom parlamentu i Vijeću (COM(2016)0467 i Izmijenjeni prijedlog COM(2020)0611),
- uzimajući u obzir članak 294. stavak 2., članak 78. stavak 2. točku (d) i članak 79. stavak 2. točku (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u skladu s kojima je Komisija podnijela Prijedlog Parlamentu (C9-0039/2024),
- uzimajući u obzir mišljenje Odbora za pravna pitanja o predloženoj pravnoj osnovi,
- uzimajući u obzir članak 294. stavak 3. i članak 79. stavak 2. točku (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
- uzimajući u obzir mišljenja Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora od 14. prosinca 2016.<sup>1</sup> i od 25. veljače 2021.<sup>2</sup>,
- uzimajući u obzir mišljenja Odbora regija od 8. veljače 2017.<sup>3</sup> 19. ožujka 2021.<sup>4</sup>,
- uzimajući u obzir privremeni sporazum koji je odobrio nadležni odbor u skladu s člankom 74. stavkom 4. Poslovnika i uzimajući u obzir da se predstavnik Vijeća pismom od 8. veljače 2024. obvezao prihvatiti to stajalište u skladu s člankom 294. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
- uzimajući u obzir odluku Konferencije predsjednika od 21. veljače 2024. kojom se Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove odobrava podjela zakonodavnog postupka i podnošenje dvaju zasebnih pročišćenih tekstova na razmatranje na plenarnoj sjednici,
- uzimajući u obzir članke 59. i 40. Poslovnika,
- uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A9-0164/2024),

1. usvaja sljedeće stajalište u prvom čitanju;

---

<sup>1</sup> SL C 75, 10.3.2017, str. 97.

<sup>2</sup> SL C 155, 30.4.2021., str. 64.

<sup>3</sup> SL C 207, 30.6.2017, str. 67.

<sup>4</sup> SL C 175, 7.5.2021, str. 32.

2. poziva Komisiju da predmet ponovno uputi Parlamentu ako zamijeni, bitno izmijeni ili namjerava bitno izmijeniti svoj Prijedlog;
3. nalaže svojoj predsjednici da stajalište Parlamenta proslijedi Vijeću, Komisiji i nacionalnim parlamentima.

## Amandman 1

### AMANDMANI EUROPSKOG PARLAMENTA\*

na Prijedlog Komisije

-----

### UREDBA (EU) 2024/... EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

od ...

**o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov **članak 77. stavak 2.** i članak 79. stavak 2. točku (c),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenja Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora<sup>5</sup>,

uzimajući u obzir mišljenja Odbora regija<sup>6</sup>,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom<sup>7</sup>,

budući da:

---

\* Amandmani: novi ili izmijenjeni tekst označuje se podebljanim kurzivom; a brisani tekst oznakom **■** .

<sup>5</sup> *SL C 75, 10.3.2017., str. 97. i SL C 155, 30.4.2021., str. 64.*

<sup>6</sup> *SL C 207, 30.6.2017., str. 67. i SL C 175, 7.5.2021., str. 32.*

<sup>7</sup> *Stajalište Europskog parlamenta od ... [(SL ...)/(još nije objavljeno u Službenom listu)] i odluka Vijeća od*

....

- (1) Unija bi, kao područje slobode, sigurnosti i pravde, trebala osigurati da se osobe pri prelasku unutarnjih granica ne provjeravaju, oblikovati zajedničku politiku azila i migracija, nadzora vanjskih granica i vraćanja te spriječiti nedopuštena kretanja među državama članicama, na temelju solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, a koja je pravedna i prema državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva te uz potpuno poštovanje temeljnih prava.*

- (2) *Cilj je ove Uredbe racionalizacija, pojednostavnjenje i usklađivanje postupovnih aranžmana država članica utvrđivanjem postupka vraćanja na granici. Taj bi se postupak trebao primjenjivati na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen u okviru postupka azila na granici predviđenog Uredbom (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća<sup>8+</sup> („postupak azila na granici”).*
- (3) *Za one države članice koje nisu obvezane Uredbom (EU) 2024/...<sup>++</sup>, upućivanja u ovoj Uredbi na odredbe Uredbe (EU) 2024/...<sup>++</sup> trebalo bi tumačiti kao upućivanja na jednakovrijedne odredbe koje su možda uvele u svoje nacionalno pravo.*
- (4) *U odnosu na postupanje prema osobama koje ulaze u područje primjene ove Uredbe, države članice imaju obveze na temelju instrumenata međunarodnog prava čije su stranke.*
- (5) *Pri primjeni odredaba ove Uredbe koje možda utječu na maloljetnike države članice trebale bi u prvom redu uzeti u obzir najbolji interes djeteta.*

---

<sup>8</sup> Uredba (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća od ... o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (SL L, ..., ELI:...).

<sup>+</sup> SL: u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PPE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)), a u bilješku umetnuti broj, datum i upućivanje na SL za tu uredbu.

<sup>++</sup> SL: u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).



- (6) *Mnoge namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu izražavaju se na vanjskoj granici ili tranzitnom području države članice, a među ostalim ih izražavaju osobe uhićene zbog neovlaštenih prelazaka vanjske granice, odnosno u trenutku nezakonitog prelaska vanjske granice ili blizu te vanjske granice nakon što je prijedena, ili osobe iskrcane nakon operacije traganja i spašavanja. Za provedbu identifikacije, sigurnosnih provjera i zdravstvenih pregleda na vanjskim granicama te za usmjeravanje dotičnih državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva na relevantne postupke, potrebna je dubinska provjera. Nakon dubinske provjere državljanice trećih zemalja i osobe bez državljanstva trebalo bi uključiti u odgovarajući postupak azila ili vraćanja ili im odbiti ulazak. Stoga bi trebalo uvesti fazu prije ulaska koja se sastoji od dubinskih provjera te postupaka na granici za azil, kako je primjenjivo, i vraćanje. Trebalo bi dobro i učinkovito povezati sve faze relevantnih postupaka za sve nezakonite dolaske.*

- (7) *Ulazak na državno područje nije dopušten ako tražitelj nema pravo na ostanak, ako nije zatražio da mu se dopusti ostanak za potrebe postupka povodom pravnog lijeka predviđenog Uredbom (EU) 2024/...<sup>+</sup> ili ako je sud odlučio da mu se ne bi trebalo dopustiti ostanak dok se ne dovrši takav postupak. U takvim slučajevima, kako bi se osigurao kontinuitet između postupka azila i postupka vraćanja, postupak vraćanja također bi trebalo provesti u okviru postupka na granici u razdoblju od najviše 12 tjedana. To bi se razdoblje trebalo računati od trenutka kad tražitelj, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva više nema pravo na ostanak ili mu više nije dopušten ostanak.*
- (8) *Kako bi se zajamčilo jednako postupanje prema svim državljanima trećih zemalja i osoba bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen u okviru postupka na granici, ako je država članica odlučila da neće primjenjivati odredbe Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća<sup>9</sup>, u skladu s relevantnim odstupanjem navedenim u njoj, na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva te dotičnom državljaninu treće zemlje ne izda odluku o vraćanju, postupanje prema dotičnom tražitelju, državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva i razina njihove zaštite trebali bi biti u skladu s odredbom Direktive 2008/115/EZ o povoljnijim odredbama u pogledu državljana trećih zemalja koji su izuzeti iz područja primjene te direktive i biti jednakovrijedni onima koji se primjenjuju na osobe koje podliježu odluci o vraćanju.*

---

<sup>+</sup> *SL: u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

<sup>9</sup> *Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 348, 24.12.2008., str. 98.).*

**(9) Pri primjeni postupka vraćanja na granici trebalo bi primjenjivati određene odredbe Direktive 2008/115/EZ jer se njima uređuju elementi postupka vraćanja na granici koji nisu utvrđeni ovom Uredbom, osobito oni koji se odnose na definicije, povoljnije odredbe, zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja, najbolji interes djeteta, obiteljski život i zdravstveno stanje, opasnost od bijega, obvezu suradnje, razdoblje za dobrovoljni odlazak, odluku o vraćanju, udaljavanje, odgodu udaljavanja, vraćanje i udaljavanje maloljetnika bez pratnje, zabrane ulaska, zaštitne mjere prije vraćanja, zadržavanje, uvjete zadržavanja, zadržavanje maloljetnika i obitelji te krizne situacije. Kako bi se smanjio rizik od nedopuštenog ulaska i kretanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom i osoba bez državljanstva na koje se primjenjuje postupak vraćanja na granici, trebalo bi odobriti razdoblje za dobrovoljni odlazak. To bi se razdoblje za dobrovoljni odlazak trebalo odobravati samo na zahtjev i ne bi trebalo premašiti 15 dana, niti dati pravo ulaska na državno područje dotične države članice. Dotične osobe trebale bi nadležnim tijelima predati sve valjane putne isprave koje posjeduju na razdoblje koje je potrebno kako bi se spriječio njihov bijeg. Odredbama o vraćanju utvrđenima u ovoj Uredbi ne dovodi se u pitanje diskrecijska mogućnost država članica da u bilo kojem trenutku državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području odluče izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se odobrava pravo na boravak zbog suosjećanja ili humanitarnih ili drugih razloga.**

- (10) *Ako se državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom ili osoba bez državljanstva ne vrati ili nije udaljen unutar najduljeg razdoblja postupka vraćanja na granici, postupak vraćanja trebao bi se nastaviti kako je predviđeno u Direktivi 2008/115/EZ.*
- (11) *Ako tražitelj, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je zadržana tijekom postupka azila na granici predviđenog Uredbom (EU) .../... + više nema pravo na ostanak i nije joj dopušten ostanak, države članice trebale bi moći nastaviti zadržavati tu osobu u svrhu sprečavanja ulaska na državno područje i provođenja postupka vraćanja, u skladu s jamstvima i uvjetima za zadržavanje utvrđenim u Direktivi 2008/115/EZ. Također bi trebalo biti moguće zadržati tražitelja, državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koji nisu zadržani tijekom postupka azila na granici, a koji više nemaju pravo na ostanak i nije im dopušten ostanak ako postoji opasnost od bijega, ako izbjegavaju ili ometaju vraćanje ili ako predstavljaju opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost. To bi zadržavanje trebalo trajati što je kraće moguće i ne bi trebalo prekoračiti najdulje trajanje postupka vraćanja na granici. Ako se državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom ne vrati ili ne udalji u tom razdoblju, a postupak vraćanja na granici prestane se primjenjivati, trebale bi se primjenjivati odredbe Direktive 2008/115/EZ. Najdulje razdoblje zadržavanja utvrđeno u toj direktivi trebalo bi uključivati razdoblje zadržavanja koje se primjenjuje tijekom postupka vraćanja na granici.*

---

+ *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)).*

(12) *Postupkom vraćanja na granici trebalo bi se u kriznim situacijama kako su definirane u Uredbi (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća<sup>10+</sup> olakšati vraćanje državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom čiji je zahtjev odbijen u okviru postupka azila na granici u kriznoj situaciji, koji nemaju pravo na ostanak i kojima nije dopušten ostanak, tako da se nadležnim nacionalnim tijelima osiguraju potrebni alati i dovoljno vremena za provedbu postupaka vraćanja s dužnom pažnjom. Kako bi se moglo djelotvorno odgovoriti na krizne situacije, također bi trebalo biti moguće primijeniti postupak vraćanja na granici u kriznoj situaciji na tražitelja, državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva na koje se primjenjuje postupak vraćanja na granici, a čiji je zahtjev odbijen prije donošenja provedbene odluke Vijeća, kako je predviđeno Uredbom (EU) 2024/...<sup>++</sup>, izjavom da se država članica suočava s kriznom situacijom te koji nemaju pravo na ostanak i kojima nije dopušten ostanak nakon donošenja takve odluke.*

---

<sup>10</sup> Uredba (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća od ... o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147 (SL L, ..., ELI:...).

<sup>+</sup> SL: u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)), a u bilješku unijeti broj, datum i upućivanje na SL za tu uredbu.

<sup>++</sup> SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS .../... (2020/0277(COD)).

- (13) *U skladu s člankom 72. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), ovom se Uredbom ne utječe na izvršavanje odgovornosti koje države članice imaju u pogledu očuvanja javnog reda i mira te zaštite unutarnje sigurnosti.*
- (14) *Kako bi se osigurala dosljedna provedba odredaba o postupku vraćanja na granici utvrđenih u ovoj Uredbi do trenutka njezine primjene, trebalo bi izraditi i provesti provedbene planove na razini Unije i na nacionalnoj razini kojima se utvrđuju nedostaci i operativni koraci za svaku državu članicu.*
- (15) *Trebalo bi provoditi evaluaciju primjene ove Uredbe u redovitim vremenskim razmacima.*
- (16) *Cilj je politike Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (BMVI), uspostavljenog u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama Uredbom (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>11</sup>, da se osigura snažno i djelotvorno europsko integrirano upravljanje granicama na vanjskim granicama, među ostalim sprečavanjem i otkrivanjem nezakonitih imigracija i djelotvornim upravljanjem migracijskim tokovima. Omogućivanjem financiranja potpore na temelju tog instrumenta za djelovanja u području solidarnosti u kontekstu Uredbe (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća<sup>12+</sup>, doprinijelo bi se postizanju ciljeva Uredbe (EU) 2021/1148. Uredbu (EU) 2021/1148 trebalo bi stoga izmijeniti.*
- (17) *Trebalo bi biti moguće mobilizirati sredstva iz BMVI-ja i drugih relevantnih fondova Unije („fondovi”) kako bi se pružila potpora nastojanjima država članica u primjeni Uredbe (EU) 2024/...<sup>+++</sup>, u skladu s pravilima kojima se uređuje upotreba fondova i ne dovodeći u pitanje druge prioritete kojima se pruža potpora iz fondova. U tom kontekstu države članice trebale bi moći iskoristiti dodijeljena sredstva u okviru svojih programa, uključujući iznose stavljene na raspolaganje*

---

<sup>11</sup> Uredba (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 251, 15.7.2021., str. 48.).

<sup>12</sup> Uredba (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća od ... o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013 (SL L, ..., ELI:...).

<sup>+</sup> SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), a u bilješku unijeti broj, datum i upućivanje na SL za tu uredbu.

<sup>++</sup> SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

*nakon preispitivanja u sredini programskog razdoblja. Trebalo bi biti moguće staviti na raspolaganje dodatnu potporu na temelju relevantnih tematskih instrumenata, osobito onim državama članicama koje bi mogle trebati povećati svoje kapacitete na granicama.*

- (18) *Uredbu (EU) 2021/1148 trebalo bi izmijeniti kako bi se zajamčio puni doprinos iz proračuna Unije ukupnim prihvatljivim rashodima za djelovanja u području solidarnosti te kako bi se u okviru postojećih obveza izvješćivanja o provedbi fondova uveli posebni zahtjevi za izvješćivanje o tim djelovanjima. Tu bi uredbu trebalo izmijeniti i kako bi se državama članicama omogućilo pružanje financijskog doprinosa BMVI-ju u obliku vanjskih namjenskih prihoda.*
- (19) *S obzirom na to da ciljeve ove Uredbe, odnosno utvrđivanje postupka vraćanja na granici, predviđanje posebnih privremenih pravila kako bi se osiguralo da države članice mogu odgovoriti na krizne situacije i omogućivanje financiranja potpore na temelju Uredbe (EU) 2021/1148 za djelovanja u području solidarnosti u kontekstu Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup>, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog opsega i učinaka ove Uredbe oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Uredba ne prelazi ono što je potrebno za ostvarenje tih ciljeva.*
- (20) *U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog UEU-u i UFEU-u, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. S obzirom na to da ova Uredba predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine, u skladu s člankom 4. navedenog protokola Danska u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o ovoj Uredbi odlučuje hoće li je provesti u svojem nacionalnom pravu.*

---

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*



- (21) *Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ<sup>13</sup>; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.*
- (22) *U pogledu Islanda i Norveške ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine<sup>14</sup>, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke Vijeća 1999/437/EZ<sup>15</sup>.*
- (23) *U pogledu Švicarske ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine<sup>16</sup>, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ<sup>17</sup>.*

---

<sup>13</sup> *Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.).*

<sup>14</sup> *SL L 176, 10.7.1999., str. 36.*

<sup>15</sup> *Odluka Vijeća 1999/437/EZ od 17. svibnja 1999. o određenim aranžmanima za primjenu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 176, 10.7.1999., str. 31.).*

<sup>16</sup> *SL L 53, 27.2.2008., str. 52.*

<sup>17</sup> *Odluka Vijeća 2008/146/EZ od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008., str. 1.).*

- (24) *U pogledu Lihtenštajna ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine<sup>18</sup>, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2011/350/EU<sup>19</sup>,*
- (25) *Ovom se Uredbom poštuju temeljna prava i načela priznata posebno Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”). Ovom se Uredbom posebno nastoji osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva te promicati primjena članaka 1., 4., 8., 18., 19., 21., 23., 24. i 47. Povelje,*

DONIJELI SU OVU UREDBU:

---

<sup>18</sup> *SL L 160, 18.6.2011., str. 21.*

<sup>19</sup> *Odluka Vijeća 2011/350/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, u vezi s ukidanjem kontrola na unutarnjim granicama i kretanju osoba, u ime Europske unije (SL L 160, 18.6.2011., str. 19.).*

# POGLAVLJE I.

## OPĆE ODREDBE

### Članak 1.

#### Predmet i područje primjene

- 1. Ovom se Uredbom utvrđuje postupak vraćanja na granici. Primjenjuje se na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva čiji su zahtjevi odbijeni u okviru postupka azila na granici predviđenog u člancima od 43. do 54. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup> („postupak azila na granici”). Njome se predviđaju i privremena posebna pravila o postupku vraćanja na granici u kriznim situacijama kako je definirano u članku 1. stavku 4. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+++</sup>.*

*Ovom se Uredbom izmjenjuje i Uredba (EU) 2021/1148 kako bi se omogućilo financiranje potpore za djelovanja u području solidarnosti na temelju te uredbe u kontekstu Uredbe (EU) 2024/...<sup>+++</sup>.*

- 2. Privremene mjere donesene na temelju poglavlja III. ove Uredbe ispunjavaju zahtjeve u pogledu nužnosti i proporcionalnosti, primjerene su za postizanje u njima navedenih ciljeva i osiguravaju zaštitu prava tražitelja te su u skladu s obvezama država članica na temelju Povelje i međunarodnog prava.*
- 3. Mjere iz poglavlja III. ove Uredbe primjenjuju se samo u mjeri u kojoj je to strogo potrebno zbog hitnosti situacije, na privremen i ograničen način i samo u iznimnim okolnostima. Države članice mogu na zahtjev primijeniti mjere predviđene u poglavlju III. samo u mjeri predviđenoj u Odluci iz članka 4. stavka 3. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup>.*

---

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

<sup>++</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

<sup>+++</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

## **Članak 2.**

### **Upućivanja na Uredbu (EU) 2024/...<sup>+</sup>**

*Za one države članice koje nisu obvezane Uredbom (EU) 2024/...<sup>+</sup>, upućivanja u ovoj Uredbi na odredbe Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup> tumače se kao upućivanja na jednakovrijedne odredbe koje su možda uvele u svoje nacionalno pravo.*

## **Članak 3.**

### **Definicije**

*Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:*

- (a) „zahtjev za međunarodnu zaštitu” ili „zahtjev” znači zahtjev za međunarodnu zaštitu ili zahtjev kako je definiran u članku 3. točki 12. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup>;*
- (b) „tražitelj” znači tražitelj kako je definiran u članku 3. točki 13. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup>.*

---

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

## POGLAVLJE II.

### POSTUPAK VRAĆANJA NA GRANICI

#### Članak 4.

##### Postupak vraćanja na granici

1. *Državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen u okviru postupka azila na granici nije dopušten ulazak na državno područje dotične države članice.*
2. *Države članice zahtijevaju da osobe iz stavka 1. borave na lokacijama na vanjskoj granici ili tranzitnim područjima ili u njihovoj blizini najviše 12 tjedana. Ako država članica takve osobe ne može smjestiti na tim lokacijama, smije se koristiti drugim lokacijama na svojem državnom području. Razdoblje od 12 tjedana počinje od datuma na koji tražitelj, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva više nemaju pravo na ostanak i nije im dopušten ostanak. Zahtjev za boravak na određenoj lokaciji u skladu s ovim stavkom ne smatra se dopuštanjem za ulazak na državno područje države članice ili ostanak na njemu. Uvjeti na tim lokacijama ispunjavaju standarde jednakovrijedne onima materijalnih uvjeta prihvata i zdravstvene zaštite u skladu s člancima 19. i 20. Direktive (EU) 2024/...Europskog parlamenta i Vijeća<sup>20++</sup> jer se primjenjuju na osobe koje se i dalje smatraju tražiteljima.*
3. *Za potrebe ovog članka primjenjuju se članak 3., članak 4. stavak 1., članak 5., članak 6. stavci od 1. do 5., članak 7. stavci 2. i 3., članci od 8. do 11., članak 12., članak 14. stavak 1., članak 15. stavci od 2. do 4. i članci od 16. do 18. Direktive 2008/115/EZ.*
4. *Ako se odluka o vraćanju ne može izvršiti unutar najduljeg razdoblja iz stavka 2., države članice nastavljaju s postupcima vraćanja u skladu s Direktivom 2008/115/EZ.*

---

<sup>20</sup> Direktiva 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća od ... o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite (preinaka) (SL L, ..., ELI:...).

<sup>++</sup> SL: u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)), a u bilješku unijeti broj, datum i upućivanje na SL za tu uredbu.

5. *Ne dovodeći u pitanje mogućnost da se dobrovoljno vrate u bilo kojem trenutku, osobama iz stavka 1. odobrava se razdoblje za dobrovoljni odlazak, osim ako postoji opasnost od bijega ili ako je njihov zahtjev u okviru postupka azila na granici odbijen kao očito neutemeljen ili ako je dotična osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost država članica. Razdoblje za dobrovoljni odlazak odobrava se samo na zahtjev i ne premašuje 15 dana, niti daje pravo ulaska na državno područje dotične države članice. Za potrebe ovog stavka takve osobe nadležnim tijelima predaju sve valjane putne isprave koje posjeduju na razdoblje koje je potrebno kako bi se spriječio bijeg.*
6. *Države članice koje nakon odbijanja zahtjeva u okviru postupka azila na granici odbiju ulazak u skladu s člankom 14. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>21</sup> i koje su odlučile ne primjenjivati Direktivu 2008/115/EZ u takvim slučajevima na temelju članka 2. stavka 2. točke (a) te direktive, osiguravaju da su postupanje prema državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva kojima je odbijen ulazak i razina njihove zaštite u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive 2008/115/EZ te da su jednakovrijedni postupanju i razini zaštite iz stavka 2. ovog članka i članka 5. stavka 4. ove Uredbe.*

## *Članak 5.*

### *Zadržavanje*

1. *Zadržavanje se može nametnuti samo kao krajnja mjera ako se to pokaže potrebnim na temelju pojedinačne procjene svakog slučaja i ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere.*

---

<sup>21</sup> Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 77, 23.3.2016., str. 1.).

2. *Osobe iz članka 4. stavka 1. ove Uredbe koje su zadržane tijekom postupka azila na granici, koje više nemaju pravo na ostanak i kojima nije dopušten ostanak mogu se i dalje zadržati u svrhu sprečavanja njihova ulaska na državno područje dotične države članice, pripreme njihova vraćanja ili provedbe postupka njihova udaljavanja.*
3. *Osobe iz članka 4. stavka 1. ove Uredbe koje nisu zadržane tijekom postupka azila na granici, koje više nemaju pravo na ostanak i kojima nije dopušten ostanak mogu se zadržati ako postoji opasnost od bijega u smislu Direktive 2008/115/EZ, ako izbjegavaju ili ometaju pripremu postupka vraćanja ili udaljavanja ili predstavljaju rizik za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.*
4. *Zadržavanje traje što je kraće moguće i samo dok postoje razumni izgledi za udaljavanje te dok aranžmani u tu svrhu traju i provode se s dužnom pažnjom. Razdoblje zadržavanja nije dulje od razdoblja iz članka 4. stavka 2. ove Uredbe i, ako se novo zadržavanje odredi odmah nakon razdoblja zadržavanja predviđenog ovim člankom, to se razdoblje zadržavanja uključuje u izračun najduljih razdoblja zadržavanja utvrđenih u članku 15. stavcima 5. i 6. Direktive 2008/115/EZ.*
5. *Agencija Europske unije za azil osnovana Uredbom (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>22</sup> do ... [šest mjeseci nakon datuma stupanja na snagu ove Uredbe] izrađuje, u skladu s člankom 13. stavkom 2. te uredbe, smjernice o različitim praksama koje su alternativa zadržavanju, a koje bi se mogle primjenjivati u kontekstu postupka na granici.*

---

<sup>22</sup> Uredba (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 (SL L 468, 30.12.2021., str. 1.).

### POGLAVLJE III.

## ODSTUPANJA PRIMJENJIVA U KRIZNIM SITUACIJAMA

#### Članak 6.

Mjere koje se primjenjuju na postupak vraćanja na granici u kriznoj situaciji

1. *U kriznoj situaciji kako je definirana u članku 1. stavku 4. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup> i u vezi s državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva s nezakonitim boravkom čiji su zahtjevi odbijeni u okviru postupka azila na granici na temelju članka 11. stavaka 3., 4. i 6. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup>, koji nemaju pravo na ostanak i kojima nije dopušten ostanak, države članice mogu odstupiti kako slijedi:*
  - (a) *odstupajući od članka 4. stavka 2. ove Uredbe, države članice mogu produžiti najdulje razdoblje tijekom kojeg ti državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva ostaju na lokacijama iz tog članka za dodatno razdoblje od najviše šest tjedana;*
  - (b) *odstupajući od članka 5. stavka 4. ove Uredbe, razdoblje zadržavanja ne premašuje razdoblje iz točke (a) ovog stavka i uključuje se u izračun najduljih razdoblja zadržavanja utvrđenih u članku 15. stavcima 5. i 6. Direktive 2008/115/EZ.*
2. *Stavak 1. ovog članka primjenjuje se i na tražitelja, državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje podliježu postupku azila na granici čiji je zahtjev odbijen prije donošenja provedbene odluke Vijeća iz članka 4. stavka 3. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup>, i koji nemaju pravo na ostanak i kojima nije dopušten ostanak nakon donošenja te provedbene odluke.*

---

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*



3. *Organizacije i osobe kojima je na temelju nacionalnog prava dopušteno pružati savjete i usluge savjetovanja imaju djelotvoran pristup tražiteljima koji su zadržani u objektima za zadržavanje ili se nalaze na graničnim prijelazima. Države članice mogu odrediti ograničenja za takva djelovanja ako su, na temelju nacionalnog prava, takva ograničenja objektivno potrebna za sigurnost, javni poredak ili administrativno upravljanje objektom za zadržavanje, pod uvjetom da se time taj pristup ne ograniči u strogoj mjeri ili onemogući.*

## **Članak 7.**

### **Postupovna pravila**

*Ako država članica smatra da se nalazi u kriznoj situaciji kako je definirana u članku 1. stavku 4. Uredbe (EU) .../...<sup>+</sup>, može podnijeti zahtjev za primjenu odstupanja predviđenih u članku 6. ove Uredbe. Ako država članica podnese takav zahtjev, ovisno o slučaju, primjenjuju se članci od 2. do 6. i članak 17. stavci 3. i 4. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup> Ako je postupak s ciljem dobivanja odstupanja već pokrenut na temelju članka 2. Uredbe (EU) 2024/...<sup>+</sup>, države članice mogu podnijeti zahtjev za primjenu odstupanja predviđenih u članku 6. ove Uredbe u kontekstu tog postupka.*

## **Članak 8.**

### **Posebne odredbe i jamstva**

*Država članica koja primjenjuje odstupanje iz članka 6. o mjerama koje se primjenjuju i o trajanju tih mjera na odgovarajući način obavješćuje dotične državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva na jeziku koji ti državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva razumiju ili se opravdano pretpostavlja da ga razumiju.*

---

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

**POGLAVLJE IV.**  
**IZMJENE UREDBE (EU) 2021/1148**

*Članak 9.*

**Izmjene Uredbe (EU) 2021/1148**

*Uredba (EU) 2021/1148 mijenja se kako slijedi:*

**1. u članku 2. dodaje se sljedeća točka:**

*„11. ‚djelovanje u području solidarnosti‘ znači djelovanje čije je područje primjene utvrđeno u članku 56. stavku 2. točki (b) Uredbe (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća\*+ i koje se financira financijskim doprinosima država članica iz članka 64. stavka 1. te uredbe.*

---

*\* Uredba (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća od ... o upravljanju azilom i migracijama, o izmjeni uredaba (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013 (SL L, ..., ELI:...).”;*

**2. u članku 10. dodaje se sljedeći stavak:**

*„3. Potpora na temelju ove Uredbe može se financirati, za potrebe djelovanja u području solidarnosti, doprinosima država članica i drugih javnih ili privatnih donatora kao vanjski namjenski prihod u skladu s člankom 21. stavkom 5. Financijske uredbe.”;*

**3. u članku 12. umeće se sljedeći stavak:**

*„7.a Doprinos iz proračuna Unije može se povećati na 100 % ukupnih prihvatljivih rashoda za djelovanja u području solidarnosti.”;*

**4. u članak 29. stavak 2. prvi podstavak umeće se sljedeća točka:**

---

<sup>+</sup> *SL: molimo u tekst unijeti broj Uredbe iz dokumenta PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), a u bilješku unijeti broj, datum i upućivanje na SL za tu uredbu.*

*„ (aa) provedbi djelovanja u području solidarnosti, uključujući raščlambu  
financijskih doprinosa po djelovanjima i opis glavnih rezultata postignutih kao  
rezultat financiranja;”;*

5. *u Prilogu II. točki 1. dodaje se sljedeća podtočka:*

*„(h) podupiranje djelovanja u području solidarnosti, u skladu s opsegom potpore utvrđenim u Prilogu III. točki 1.“;*

6. *Prilog VI. mijenja se kako slijedi:*

*(a) u tablici 1. točki I. dodaje se sljedeći kod:*

*„030. Djelovanja u području solidarnosti“;*

*(b) tablica 3. mijenja se kako slijedi:*

*i. kodovi 005. i 006. zamjenjuju se sljedećim:*

*„005. Posebna tranzitna shema iz članka 17.*

*006. Djelovanja obuhvaćena člankom 85. stavkom 2. Uredbe (EU) 2018/1240“;*

*ii. dodaju se sljedeći kodovi:*

*„007. Djelovanja obuhvaćena člankom 85. stavkom 3. Uredbe (EU) 2018/1240*

*008. Hitna pomoć*

*009. Djelovanja u području solidarnosti“.*

**POGLAVLJE V.**  
**ZAVRŠNE ODREDBE**

*Članak 10.*

*Osporavanje od strane javnih tijela*

*Ova Uredba ne utječe na mogućnost da javna tijela osporavaju upravne ili sudske odluke, kako je predviđeno u nacionalnom pravu.*

*Članak 11.*

*Izračun rokova*

*Svako vremensko razdoblje propisano u ovoj Uredbi izračunava se na sljedeći način:*

- (a) ako se razdoblje izraženo u danima, tjednima ili mjesecima izračunava od trenutka kad se neki događaj dogodio ili kad se poduzela neka radnja, dan na koji se taj događaj dogodio ili se poduzela ta radnja ne uračunava se u dotično razdoblje;*
- (b) razdoblje izraženo u tjednima ili mjesecima završava istekom onog dana u zadnjem tjednu ili mjesecu koji je isti dan u tjednu odnosno isti datum u mjesecu na koji se dogodio događaj ili poduzela radnja od koje se računa razdoblje; ako, u razdoblju izraženom u mjesecima, dana na koji bi razdoblje trebalo isteći nema u zadnjem mjesecu tog razdoblja, razdoblje završava u ponoć zadnjeg dana tog zadnjeg mjeseca;*
- (c) rokovi uključuju subote, nedjelje i službene praznike u dotičnoj državi članici; ako rok istječe u subotu ili nedjelju ili na službeni praznik, kao posljednji dan roka računa se sljedeći radni dan.*

## Članak 12.

### Prijelazne mjere

*Komisija do ... [tri mjeseca nakon stupanja na snagu ove Uredbe], u bliskoj suradnji s državama članicama i relevantnim tijelima, uredima i agencijama Unije, predstavlja zajednički provedbeni plan Vijeću kako bi se osiguralo da su države članice na odgovarajući način pripremljene za provedbu poglavlja II. ove Uredbe do ... [prvi dan dvadeset petog mjeseca nakon stupanja na snagu ove Uredbe], u kojem procjenjuje bilo koje utvrđene nedostatke i potrebne operativne korake, te o tome obavješćuje Europski parlament.*

*Na temelju tog zajedničkog provedbenog plana svaka država članica, uz potporu Komisije i relevantnih tijela, ureda i agencija Unije do ... [šest mjeseci nakon stupanja na snagu ove Uredbe] uspostavlja nacionalni provedbeni plan kojim se utvrđuju djelovanja i vremenski okvir za njihovu provedbu. Svaka država članica dovršava provedbu svojeg plana do ... [prvi dan dvadeset petog mjeseca nakon stupanja na snagu ove Uredbe].*

*Za potrebe provedbe ovog članka države članice mogu se koristiti potporom relevantnih tijela, ureda i agencija Unije, a fondovima Unije može se pružiti financijska potpora državama članicama u skladu s pravnim aktima kojim se uređuju ta tijela, uredi, agencije i fondovi.*

*Komisija pomno prati provedbu nacionalnih planova.*

## Članak 13.

### Praćenje i evaluacija

*Komisija do ... [dvije godine od datuma početka primjene ove Uredbe] i svakih pet godina nakon toga, izvješćuje Europski parlament i Vijeće o primjeni ove Uredbe u državama članicama te, prema potrebi, predlaže izmjene.*

*Na zahtjev Komisije države članice joj dostavljaju informacije koje su joj potrebne za sastavljanje njezina izvješća, i to najkasnije ... [devet mjeseci prije datuma iz prvog podstavka].*

*Članak 14.*

**Stupanje na snagu i primjena**

1. Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.
2. Ova se Uredba primjenjuje od ... [*dvije godine* od datuma stupanja na snagu].

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u državama članicama u skladu s Ugovorima.

Sastavljeno u ...

*Za Europski parlament*  
*Predsjednica*

*Za Vijeće*  
*Predsjednik/Predsjednica*

---

26.3.2024

## MIŠLJENJE ODBORA ZA PRAVNA PITANJA O PRAVNOJ OSNOVI

Juan Fernando López Aguilar  
Predsjednik  
Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove  
BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga uredbe o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Poštovani g. predsjedniče,

dopisom od 15. veljače 2024.<sup>23</sup> predsjednik Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) zatražio je od Odbora za pravna pitanja (JURI) da u skladu s člankom 40. stavkom 2. Poslovnika dostavi mišljenje o primjerenosti, među ostalim, pravne osnove Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148 (dalje u tekstu „predložena uredba”).

Odbor JURI razmotrit će gore navedeno pitanje na svojoj izvanrednoj sjednici 11. ožujka 2024.

### **I. – Kontekst**

U prosincu 2023. Europski parlament i Vijeće postigli su privremeni dogovor o zakonodavnim prijedlozima uključenima u novi pakt o migracijama i azilu<sup>24</sup> koji je Komisija predstavila u rujnu 2020. Dio tog pakta bio je i izmijenjeni Prijedlog uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU<sup>25</sup> (dalje u tekstu „Direktiva o postupcima azila”) i Prijedlog uredbe o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila<sup>26</sup> (dalje u tekstu „Uredba o kriznim situacijama”).

Nakon privremenog dogovora od pravnih službi Europskog parlamenta i Vijeća zatraženo je da procijene ishod međuinstitucijskih pregovora i daju tehničke preporuke kako bi se osigurala operabilnost i dosljednost schengenske pravne stečevine.

Pravne službe su nakon procjene preporučile da se odredbe relevantne za schengensko područje uključe u samostalni akt. Rezultat toga bila je predložena uredba koja u osnovi

---

<sup>23</sup> D(2024)5159.

<sup>24</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu (COM(2020) 609 od 23.9.2020.).

<sup>25</sup> COM(2016) 467 od 13.7.2016. i izmijenjeni COM(2020) 611 od 23.9.2020. (2016/0224A(COD)).

<sup>26</sup> COM(2020) 613 od 23.9.2020. (2020/0277(COD)).



uključuje odredbe o postupku vraćanja na granici, dogovorene i privremeno dogovorene u okviru Uredbe o postupcima azila, zajedno s odstupanjima iz Uredbe o kriznim situacijama i izmjenama Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike uspostavljenog Uredbom (EU) 2021/1148<sup>27</sup>. Na sastanku Kontaktne skupine za azil s pet rotirajućih predsjedništava Vijeća<sup>28</sup> Europski parlament i Vijeće privremeno su podržali tu preporuku i predloženu uredbu koja iz nje proizlazi u obliku nacrtu samostalnog akta. Odbor LIBE zatim je podnio zahtjev za mišljenje odbora JURI o primjerenosti upotrebe članka 77. stavka 2. i članka 79. stavka 2. točke (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) kao pravne osnove predložene uredbe.

## **II. – Relevantni članci Ugovora**

Poglavlje 2. („Politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje”) glave V. trećeg dijela UFEU-a glasi, među ostalim, (naknadno istaknuto):

*Članak 77.*

*(bivši članak 62. UEZ-a)*

*1. Unija razvija politiku čiji je cilj:*

- (a) osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica bez obzira na njihovo državljanstvo ne provjeravaju;*
- (b) obavljati kontrolu osoba i učinkovit nadzor prijelaza vanjskih granica;*
- (c) postupno uvoditi integrirani sustav upravljanja vanjskim granicama.*

*2. Za potrebe stavka 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere koje se odnose na:*

- (a) zajedničku viznu politiku i druge dozvole za kratkotrajni boravak;*
- (b) kontrolu osoba koje prelaze vanjske granice;*
- (c) uvjete pod kojima državljani trećih zemalja mogu slobodno putovati unutar Unije tijekom kraćeg razdoblja;*
- (d) sve mjere koje su potrebne za postupnu uspostavu integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama;*
- (e) ukidanje svake kontrole osoba pri prijelazu unutarnjih granica, bez obzira na njihovo državljanstvo.*

*(...)*

---

<sup>27</sup> Uredba (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 251, 15.7.2021., str. 48.).

<sup>28</sup> Format utvrđen u Zajedničkom planu EP-a i Vijeća za pregovore o zajedničkom europskom sustavu azila i novom paktu o migracijama i azilu, potpisanom u rujnu 2022.

Članak 79.  
(bivši članak 63. točke 3. i 4. UEZ-a)

1. *Unija razvija zajedničku politiku useljavanja čiji je cilj u svim fazama osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje.*
2. **Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom usvajaju mjere u sljedećim područjima:**
  - (a) *uvjeti za ulazak i boravak te standardi država članica koji se odnose na postupak izdavanja viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola, uključujući one koje se izdaju radi spajanja obitelji;*
  - (b) *utvrđivanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama;*
  - (c) ***nezakonito useljavanje i neovlašteni boravak, uključujući udaljavanje i repatrijaciju osoba koje neovlašteno borave;***
  - (d) *suzbijanje trgovanja ljudima, posebice trgovanja ženama i djecom.*

(...)

### **III. – Sudska praksa Suda Europske unije o izboru pravne osnove**

Sud Europske unije na odabir primjerene pravne osnove tradicionalno gleda kao na pitanje od ustavnopravnog značaja kojim se jamči poštovanje načela dodjeljivanja ovlasti (članak 5. Ugovora o Europskoj uniji) i utvrđuje priroda i područje nadležnosti Unije<sup>29</sup>.

Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravna osnova akta Unije ne ovisi o uvjerenju institucije o cilju koji se nastoji ostvariti, već se mora odrediti na temelju objektivnih kriterija podložnih sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere<sup>30</sup>.

Ako se ispitivanjem mjere ustanovi da ona ima dvostruku svrhu ili dvije sastavnice i ako se može utvrditi da je jedna od tih svrha ili sastavnica glavna ili prevladavajuća, a druga tek sporedna, ta se mjera mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili sastavnicu<sup>31</sup>. Samo iznimno, ako se utvrdi da akt istovremeno ima više neodvojivo povezanih ciljeva, a da ni jedan od njih nije sekundaran ili neizravan u odnosu na drugi, takav akt može se temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim

<sup>29</sup> Mišljenje 2/00 („Kartagenski protokol”), ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.

<sup>30</sup> Predmet C-300/89, Komisija/Vijeće („Titanijev dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244, točka 10.

<sup>31</sup> Predmet C-137/12, Komisija/Vijeće, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53. i navedena sudska praksa.

osnovama<sup>32</sup>. Međutim, to bi bilo moguće samo ako postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove nisu nespojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta<sup>33</sup>.

#### **IV. – Cilj i sadržaj predložene uredbe**

Objašnjenja cilja predložene uredbe mogu se pronaći u obrazloženju izmjene prijedloga Uredbe o postupcima azila, koje je Komisija iznijela 2020. u okviru novog pakta o migracijama i azilu. Komisija je u njemu navela da „ne smatra potrebnim provesti dalekosežne izmjene prijedloga iz 2016. u pogledu kojeg su suzakonodavci već ostvarili znatan napredak”, ali je uvela „ciljane izmjene prijedloga iz 2016. kako bi se riješili [...] konkretni problemi, pridonijelo ostvarivanju ciljeva i zajedno s prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere povezale sve faze migracijskog procesa, od dolaska do obrade zahtjeva za azil i, prema potrebi, vraćanja” (naknadno istaknuto). Tijekom te provjere migrante bi se registriralo i dubinski provjerilo kako bi se utvrdio njihov identitet te zdravstveni i sigurnosni rizici. Migrante bi se zatim uputilo na „odgovarajući postupak, bilo da je riječ o azilu, odbijanju ulaska ili vraćanju” (naknadno istaknuto). Konačno, utvrdilo bi se treba li zahtjev za azil razmotriti u postupku azila na granici bez dopuštenja ulaska podnositelja zahtjeva na državno područje države članice ili u uobičajenom postupku azila. Ako se primjenjuje postupak azila na granici i utvrdi da pojedincu nije potrebna zaštita, uslijedio bi postupak vraćanja na granici.

Komisija je izmijenila Uredbu o postupcima azila u skladu s tim konceptom postupka na granici uvođenjem odredaba o vraćanju državljana trećih zemalja u okviru postupka na granici za provedbu takvih vraćanja te je dodala članak 79. stavak 2. točku (c) UFEU-a kao pravnu osnovu Uredbe o postupcima azila. U prvoj alineji o pravnoj osnovi u točki 2. obrazloženja izmjene prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2020. Komisija je objasnila da pravnu osnovu Uredbe o postupcima azila čine „članak 78. stavak 2. točka (d) i članak 79. stavak 2. točka (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Njima se predviđa donošenje mjera za zajedničke postupke za priznavanje i oduzimanje jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite, kao i nezakonito useljavanje i neovlašteni boravak, uključujući udaljavanje i repatrijaciju osoba koje neovlašteno borave” te je napomenula da je potrebno „dodati spomenutu pravnu osnovu kako bi se utvrdile posebne odredbe kojima se uređuje vraćanje odbijenih tražitelja azila, posebno u vezi sa zajedničkim izdavanjem odluke o vraćanju nakon negativne odluke o zahtjevu, zajedničkim pravnim lijekom protiv takvih odluka i dobro povezanim postupcima azila i vraćanja na granici”.

Tijekom međuinstitucijskih pregovora suzakonodavci su postigli privremeni dogovor o postupku vraćanja na granici u kontekstu Uredbe o postupcima azila, među ostalim o članku 41.g i članku 41.h o postupku na granici za vraćanje odnosno o zadržavanju. Međutim, suzakonodavci su se u zaključnim koracima složili da je zbog takozvane schengenske varijabilne geometrije predloženu uredbu potrebno podijeliti na dva dijela. Prvi tekst bi sadržavao sve odredbe kojima se utvrđuje zajednički postupak za međunarodnu zaštitu u Uniji (Uredba o postupcima azila), a odredbe o postupku vraćanja na granici uklonile bi se i uvrstile u drugi tekst (predložena uredba koja je predmet ovog mišljenja).

<sup>32</sup> Predmet C-300/89, točke 13. i 17.; predmet C-42/97, Parlament/Vijeće, ECLI:EU:C:1999:81, točka 38.; Mišljenje 2/00, točka 23.; predmet C-94/03, Komisija/Vijeće („Roterdamska konvencija”), ECLI:EU:C:2006:2 i predmet C-178/03, Komisija/Parlament i Vijeće, ECLI:EU:C:2006:4, točke 36. i 43.

<sup>33</sup> Predmet C-300/89, točke 17.–25.; predmet C-268/94, Portugal/Vijeće, ECLI:EU:C:1996:461.

Rezultat je samostalni akt čiji je cilj „racionalizacija, pojednostavnjenje i usklađivanje postupovnih mehanizama država članica utvrđivanjem postupka vraćanja na granici”. U uvodnim izjavama predložene uredbe navodi se i da bi „kako bi se osigurao kontinuitet između postupka azila i postupka vraćanja, postupak vraćanja također [...] trebalo provesti u okviru postupka na granici”. Predloženom uredbom pojašnjava se i odnos s Direktivom o „redovitom” vraćanju<sup>34</sup>. Njome se utvrđuju pravila za zadržavanje osobe koja više nema pravo ostanaka i kojoj ostanak nije dopušten u svrhu sprečavanja ulaska na državno područje i provedbe vraćanja. Postupak vraćanja na granici trebao bi „u kriznim situacijama olakšati vraćanje državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom čiji su zahtjevi odbijeni u kontekstu krize [...] te koji nemaju pravo ostanaka i kojima nije dopušten ostanak”. To se posebno odražava u člancima 4., 5. i 6. o postupku vraćanja na granici, zadržavanju i mjerama koje se primjenjuju na postupak vraćanja na granici u kriznoj situaciji.

Naposljetku, predloženom uredbom mijenja se i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, uspostavljen u Uredbi (EU) 2021/1148<sup>35</sup> (članak 9.), kako bi se omogućila mobilizacija tog instrumenta za pružanje potpore državama članicama u primjeni predložene uredbe.

## **V. – Analiza**

Predložena uredba u osnovi sadržava bivše članke 41.g i 41.h Uredbe o postupcima azila (članci 4. i 5. predložene uredbe) i članak 14. Uredbe o kriznim situacijama (članak 6. predložene uredbe) te odgovarajuće uvodne izjave. To su sve odredbe povezane s vraćanjem državljanina trećih zemalja, a prvobitno su bile dio poglavlja IV. glave II. Schengenske konvencije (članci 23. i 24.) pod naslovom „Ukidanje kontrola na unutarnjim granicama i kretanje osoba”. One su stoga neosporno dio schengenske pravne stečevine, ali nisu uključene u akt relevantan za schengensko područje.

Ključno je očuvati operabilnost i dosljednost schengenske pravne stečevine<sup>36</sup>, kao i njezinu potpunu usklađenost s relevantnim protokolima o PUP-u<sup>37</sup> s jedne strane te sporazumima o pridruživanju Schengenu koje je Unija sklopila s Norveškom, Islandom, Švicarskom i Lihtenštajnom s druge strane. Nadalje, sve je oblike vraćanja državljanina trećih zemalja sa schengenskog područja potrebno smatrati razvojem schengenske pravne stečevine s obzirom na to da i svi državljani trećih zemalja koji ulaze na schengensko područje podliježu jedinstvenim uvjetima ulaska utvrđenima Zakonikom o schengenskim granicama.

---

<sup>34</sup> Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.).

<sup>35</sup> Uredba (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 251, 15.7.2021., str. 48.).

<sup>36</sup> Vidjeti, među ostalim, presudu od 26. listopada 2010., predmet C-482/08, UK/Vijeće (VIS), ECLI:EU:C:2010:631, točku 48., u kojoj Sud upućuje na „potrebu za usklađenosti [schengenske] pravne stečevine te potrebu za održavanjem te usklađenosti u područjima u kojima se pravna stečevina razvija”; vidjeti i točke od 49. do 58. te presude.

<sup>37</sup> Protokoli (br. 19) o schengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije, (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde i (br. 22) o stajalištu Danske.

Stoga bi i postupak vraćanja na granici, među ostalim u kriznoj situaciji, trebalo smatrati dijelom schengenske pravne stečevine povezane s integriranim upravljanjem granicama. Čini se da su te odredbe stoga sada s pravom uključene, uz odgovarajuće uvodne izjave, u samostalni akt relevantan za schengensko područje, koji se pravilno temelji na članku 79. stavku 2. točki (c) UFEU-a.

Osim toga, izmjene Uredbe (EU) 2021/1148 uključene su i u predloženu uredbu kako bi se izmijenio Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike koji je potrebno mobilizirati radi pružanja potpore državama članicama u njihovim nastojanjima da osiguraju snažno i djelotvorno europsko integrirano upravljanje granicama na vanjskim granicama. Članak 77. stavak 2. UFEU-a služi kao pravna osnova za mjere koje se, među ostalim, odnose na vize, granične kontrole, sustav integriranog upravljanja granicama Unije i nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama. Stoga se čini da se ta odredba pravilno primjenjuje uz članak 79. stavak 2. točku (c) UFEU-a jer su ciljevi koji se žele postići neodvojivo povezani, a nijedan nije sekundaran ili neizravan u odnosu na drugi. Upotreba dvojne pravne osnove stoga bi bila u skladu s kriterijima iz točke III. ove napomene.

## **VI. – Zaključak i preporuka**

Na svojoj sjednici od 11. ožujka 2024. Odbor za pravna pitanja odlučio je, sa 17 glasova za, nijednim glasom protiv i jednim suzdržanim glasom<sup>38</sup>, preporučiti Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove članak 79. stavak 2. točku (c) i članak 77. stavak 2. UFEU-a kao odgovarajuću pravnu osnovu predložene uredbe.

S poštovanjem,

Adrián Vázquez Lázara

---

<sup>38</sup> Na konačnom glasovanju nazočni su bili: Adrián Vázquez Lázara (predsjednik), Marion Walsmann (potpredsjednica), Lara Wolters (potpredsjednica), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (umjesto Sergeja Lagodinskog, u skladu s člankom 209. stavkom 7.), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (umjesto Jiříja Pospíšila, u skladu s člankom 209. stavkom 7.), Axel Voss, Javier Zarzalejos.

**PRILOG: SUBJEKTI ILI OSOBE  
OD KOJIH JE IZVJESTITELJ PRIMIO INFORMACIJE**

Izvjestitelj izjavljuje, pod svojom isključivom odgovornošću, da nije primio nikakve informacije ni od jednog subjekta ili osobe koje bi u skladu s člankom 8. Priloga I. Poslovniku trebalo navesti u ovom Prilogu.

## POSTUPAK U NADLEŽNOM ODBORU

<b>Naslov</b>	Establishing a return border procedure, and amending Regulation (EU) 2021/1148
<b>Referentni dokumenti</b>	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
<b>Datum podnošenja EP-u</b>	13.7.2016
<b>Nadležni odbor</b> Datum objave na plenarnoj sjednici	LIBE 29.2.2024
<b>Izvjestitelji</b> Datum imenovanja	Fabienne Keller 9.11.2020
<b>Osporavanje pravne osnove</b> Datum mišljenja odbora JURI	JURI 11.3.2024
<b>Datum usvajanja</b>	14.2.2024
<b>Rezultat konačnog glasovanja</b>	+: 40 –: 23 0: 4
<b>Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoş Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 209. st. 7.</b>	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
<b>Datum podnošenja</b>	4.4.2024