



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

---

*Comisia pentru afaceri juridice  
Președintele*

---

5.3.2012

Domnului Juan Fernando López Aguilar  
Președinte  
Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne  
BRUXELLES

Ref.:           Aviz referitor la temeiul juridic al propunerii de Decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Deciziei nr. 573/2007/CE de instituire a Fondului european pentru refugiați pentru perioada 2008-2013, ca parte a Programului general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii”, precum și de abrogare a Deciziei 2004/904/CE a Consiliului (COM(2009)0456 – C7-0123/2009 – 2009/0127 (COD))

Stimate Domnule președinte,

În scrisoarea din 28 februarie 2012, ați solicitat Comisiei pentru afaceri juridice, în conformitate cu articolul 37 din Regulamentul de procedură, să-și dea avizul cu privire la eliminarea articolului 80 din TFUE din temeiul juridic pentru adoptarea propunerii de Decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Deciziei nr. 573/2007/CE de instituire a Fondului european pentru refugiați.

Comisia și-a prezentat propunerea în temeiul articolului 63 alineatul (2) litera (b) din Tratatul de instituire a Comunității Europene. Parlamentul și-a adoptat poziția în primă lectură la 18 mai 2010. În poziția Parlamentului din primă lectură, ca temei juridic sunt menționate articolele 78 și 80 din TFUE. În prezent, Consiliul este în faza de prenegociere a poziției sale în primă lectură cu Parlamentul. În ceea ce privește temeiul juridic, mandatul Consiliului menționează doar articolul 78 alineatul (2) litera (g) din TFUE, nu și articolul 80 din TFUE.

## Context

### I. Propunerea

Obiectivul prezentei propuneri este modificarea Deciziei de instituire a Fondului european pentru refugiați, având în vedere crearea unui Program comun de reinstalare al UE. În expunerea de motive și în comunicarea aferentă<sup>1</sup>, Comisia arată că eforturile de a crea un Program comun de reinstalare al UE constituie un răspuns la solicitările Consiliului de a iniția un astfel de program, pentru a remedia actualele deficiențe. Ideea este de a crește impactul acțiunilor UE de restabilire, oferind protecție refugiaților și maximizând efectele strategice ale restabilirii printr-o mai bună orientare către persoanele pentru care restabilirea este o necesitate stringentă, precum și de a stabili în mod regulat priorități comune în materie de restabilire la nivelul UE.

Concret, decizia modificată - în forma convenită pe fond între Consiliu și Parlament - identifică prioritățile în materie de restabilite, inclusiv priorități comune anuale ale UE în acest domeniu (precizate într-o anexă pentru 2013, care rămâne singurul an acoperit de această decizie). Statele membre vor primi asistență financiară suplimentară pentru fiecare persoană ce urmează a fi restabilită, în conformitate cu aceste priorități. Statele membre vor prezenta, de asemenea, Comisiei, o estimare a numărului de persoane pe care le vor restabili în cursul următorului an calendaristic, urmând prioritățile respective.

### II. Temeiurile juridice în cauză

#### 1. Temeiul juridic al propunerii Comisiei

Propunerea Comisiei se bazează pe articolul 63 alineatul (2) litera (b) din Tratatul CE, cu următorul conținut:

*„Articolul 63*

*Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 67, adoptă, în următorii cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam:*

[...]

*2. măsuri privind refugiații și persoanele strămutate, în următoarele domenii:*

[...]

*(b) măsuri care să asigure un echilibru între eforturile consimțite de statele membre pentru primirea refugiaților și a persoanelor strămutate și pentru gestionarea consecințelor acestei primiri”.*

În expunerea de motive, Comisia explică acest temei juridic astfel: *„Propunerea se fundamentează pe articolul 63 punctul 2 litera (b) din Tratatul de instituire a Comunității*

---

<sup>1</sup> Comunicarea Comisiei din 2.9.2009 către Consiliu și către Parlamentul European privind crearea unui program comun de reinstalare al UE (COM(2009)0447).

*Europene, temei juridic al actului modificat.”*

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Comisia a adoptat, la 2 decembrie 2009, o Comunicare privind consecințele intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona asupra procedurilor decizionale interinstituționale în curs de desfășurare (COM(2009)0665). În anexa 4 la această comunicare, Comisia prezintă o listă indicativă a propunerilor în curs pe care le-a prezentat înaintea intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, precizând totodată și consecințele intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona pentru fiecare propunere. În ceea ce privește propunerea în discuție, Comisia menționează, ca nou temei juridic, articolele 78 și 80 din TFUE.

Articolul 78 din TFUE are următorul cuprins:

*"1. Uniunea dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al protecției subsidiare și al protecției temporare, cu scopul de a oferi un statut corespunzător oricărui resortisant dintr-o țară terță care are nevoie de protecție internațională și de a asigura respectarea principiului nereturnării. Această politică trebuie să fie în conformitate cu Convenția de la Geneva la 28 iulie 1951 și cu Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților, precum și cu alte tratate din domeniu.*

*2. În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile referitoare la un sistem european comun de azil, care cuprinde:*

*(a) un regim unitar de azil în favoarea resortisanților țărilor terțe, valabil în toată Uniunea;*

*(b) un regim unitar de protecție subsidiară pentru resortisanții țărilor terțe care, fără să obțină azil european, au nevoie de protecție internațională;*

*(c) un sistem comun de protecție temporară a persoanelor strămutate în cazul unui aflux masiv;*

*(d) proceduri comune de acordare și de retragere a regimului unitar de azil sau de protecție subsidiară;*

*(e) criterii și mecanisme de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil sau de protecție subsidiară;*

*(f) norme referitoare la condițiile de primire a solicitanților dreptului de azil sau de protecție subsidiară;*

*(g) parteneriatul și cooperarea cu țările terțe pentru gestionarea fluxurilor de persoane care solicită drept de azil, protecție subsidiară sau temporară.*

3. În cazul în care unul sau mai multe state membre se află într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe, Consiliul, la propunerea Comisiei, poate adopta măsuri provizorii, în beneficiul statului sau al statelor membre în cauză. Acesta hotărăște după consultarea Parlamentului European.”

Articolul 80 TFUE prevede următoarele:

„Politicile Uniunii menționate la prezentul capitol și punerea în aplicare a acestora sunt reglementate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv pe plan financiar. Ori de câte ori este necesar, actele Uniunii adoptate în temeiul prezentului capitol cuprind măsuri adecvate pentru aplicarea acestui principiu.”

Poziția Parlamentului în primă lectură<sup>1</sup> menționează ca temei juridic articolul 78 alineatul (2) și articolul 80 din TFUE.

## 2. Schimbarea propusă a temeiului juridic

LIBE a solicitat avizul Comisiei pentru afaceri juridice cu privire la justetea eliminării articolului 80 din temeiul juridic, explicând, cu trimitere la context, că negocierile cu Consiliul „au condus la un acord pozitiv, cu excepția temeiului juridic, pe care Consiliul dorește să-l stabilească în articolul 78 alineatul (2) litera (g), în loc de dublul temei juridic al articolelor 78 și 80 din TFUE”.

## **III. Analiză**

Din jurisprudența Curții, se desprind câteva principii cu privire la alegerea temeiului juridic. În primul rând, având în vedere consecințele temeiului juridic în ceea ce privește competența materială și procedura, alegerea temeiului juridic corect prezintă o importanță de natură constituțională<sup>2</sup>. În al doilea rând, conform articolului 13 alineatul (2) din TUE, fiecare instituție este chemată să acționeze în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratat<sup>3</sup>. În al treilea rând, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, „alegerea temeiului juridic pentru o măsură comunitară trebuie să se bazeze pe factori obiectivi care pot fi supuși controlului juridic, printre care figurează în special scopul și conținutul măsurii”<sup>4</sup>. În fine, în privința temeiurilor juridice multiple, dacă examinarea unei măsuri comunitare indică faptul că aceasta servește unui scop dublu sau că are o componentă dublă și dacă unul dintre scopuri sau una dintre componente poate fi identificat(ă) ca principal(ă) sau predominant(ă), în timp ce celălalt (cealaltă) este doar incidental(ă), actul trebuie să fie întemeiat pe un temei juridic unic, respectiv cel necesar în vederea scopului sau componentei principal(e) sau

<sup>1</sup> Poziția parlamentului European adoptată în primă lectură la 18 mai 2010 în vederea adoptării Deciziei nr. .../2010/UE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Deciziei nr. 573/2007/CE de instituire a Fondului european pentru refugiați pentru perioada 2008-2013, ca parte a Programului general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii”, P7\_TA(2010)0160.

<sup>2</sup> Avizul 2/00, Protocolul de la Cartagena, Rec. 2001, p. I – 9713, punctul 5; Cauza C-370/07 Comisia/Consiliul, punctele 46-49; Avizul 1/08, Acordul general privind comerțul în domeniul serviciilor, Rec. 2009, p. I-11129, punctul 110.

<sup>3</sup> Cauza C-403/01, Comisia/Consiliul, Rec., 2007, p. I-9045, punctul 49 și jurisprudența citată.

<sup>4</sup> A se vedea, cel mai recent, cauza C-411/06, Comisia/Parlamentul European și Consiliul, Rec. 2009, p. I-7585.

predominant(e)<sup>1</sup>. Pe de altă parte, în cazul în care o măsură are mai multe obiective sau elemente simultane, indisolubil legate între ele, fără ca vreunul dintre acestea să fie secundar sau indirect în raport cu celelalte, măsura respectivă trebuie să aibă ca temei diferitele dispoziții relevante din tratat<sup>2</sup>.

Obiectivul deciziei în discuție este modificarea deciziei de înființare a Fondului european pentru refugiați, ținând seama de Programul comun al UE pentru restabilire, care un instrument - după cum explică Comisia în comunicarea însoțitoare<sup>3</sup> - „(1) pentru a spori impactul umanitar al UE prin garantarea faptului că aceasta oferă, prin reinstalare, un sprijin mai important și mai bine orientat protecției internaționale a refugiaților, (2) pentru a spori utilizarea strategică a reinstalării prin garantarea faptului că aceasta este integrată corespunzător în politicile externe și umanitare ale Uniunii în general și (3) pentru a canaliza mai eficient eforturile UE în materie de reinstalare, astfel încât să se asigure faptul că beneficiile sunt realizate în modul cel mai eficace din punctul de vedere al costurilor”.

Actul modificat, și anume Decizia nr. 573/2007/CE<sup>4</sup>, se bazează, după cum menționează Comisia în propunerea sa de act modificat, pe articolul 63 alineatul (2) litera (b) din Tratatul CE. Articolul 2 alineatul (1) din această decizie precizează că „*obiectivul general al fondului este sprijinirea și încurajarea eforturilor depuse de statele membre de a admite refugiații și persoanele deplasate în teritoriu și de a face față efectelor acestei admiteri*”. Aceasta concordă cu temeiul juridic al articolului 63 alineatul (2) litera (b) din Tratatul CE.

Întrebarea este atunci cu ce temei juridic ar fi trebuit înlocuit articolul 63 alineatul (2) litera (b) din Tratatul CE după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona sau, mai exact, dacă articolul 78 din TFUE este suficient sau ar trebui inclus și articolul 80 din TFUE.

Enumerarea din lista indicativă inclusă în anexa 4 la comunicarea Comisiei COM(2009)665 menționează atât articolul 78, cât și articolul 80.

În primul rând, trebuie subliniat că articolul 78 ca întreg nu permite un temei juridic în acest caz: în timp ce articolul 78 alineatul (1) prevede că Uniunea trebuie să dezvolte o politică comună în domeniul azilului, protecției subsidiare și protecției temporare, iar articolul 78 alineatul (3) se ocupă de situațiile de urgență, articolul 78 alineatul (2) este cel care stipulează adoptarea unor măsuri specifice în cadrul procedurii legislative ordinare. Litera (g) pare a fi dispoziția adecvată în acest caz, întrucât actul în cauză se ocupă într-adevăr de gestionarea fluxurilor de refugiați și de parteneriatul și cooperarea cu țările terțe în această privință.

Astfel, întrucât articolul 78 alineatul (2) litera (g) din TFUE oferă temeiul juridic adecvat pentru decizia în discuție, nu mai este necesară o analiză în privința articolului 80 din TFUE.

---

<sup>1</sup> Cauza C-42/97 Parlament/Consiliu, Rec., 1999, p. I-868, punctele 39-40; Cauza C-36/98 Spania/Consiliu, Rec., 2001, p. I-779, punctul 59; Cauza C-211/01, Comisia/Consiliul, Rec., 2003, p. I-8913, punctul 39.

<sup>2</sup> C-165/87 Comisia/Consiliu, Rec., 1988 5545, punctul 11; Cauza C-178/03 Comisia/Parlamentul European și Consiliu, Rec. 2006, I-107, p. 43-56.

<sup>3</sup> (COM(2009)0447)(a se vedea nota de subsol 1), p. 7.

<sup>4</sup> Decizia nr. 573/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 mai 2007 de instituire a Fondului European pentru Refugiați pentru perioada 2008-2013, ca parte a Programului general "Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii", precum și de abrogare a Deciziei 2004/904/CE a Consiliului (JO L 144, 6.6.2007, p. 1).

Comisia pentru afaceri juridice a examinat chestiunea de mai sus în cursul reuniunii sale din 1 martie 2012. La această reuniune, comisia a decis în consecință, cu 20 de voturi pentru și 2 abțineri<sup>1</sup>, să recomande articolul 78 alineatul (2) litera (g) din TFUE ca temei juridic adecvat pentru Decizia nr. 573/2007/CE de instituire a Fondului european pentru refugiați, fără includerea articolului 80 din TFUE.

Cu deosebită considerație,

Klaus-Heiner Lehne

---

<sup>1</sup> La votul final au fost prezenți: Klaus-Heiner Lehne (președinte), Raffaele Baldassarre (vicepreședinte), Evelyn Regner (vicepreședintă), Sebastian Valentin Bodu (vicepreședinte), Françoise Castex (vicepreședintă), Marielle Gallo, Giuseppe Gargani; Alajos Mészáros, Rainer Wieland, Tadeusz Zwiefka, Luigi Berlinguer, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Antonio Masip Hidalgo, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Christian Engström, Sajjad Karim, Jiří Maštálka, Jacek Włosowicz, Kurt Lechner, Angelika Niebler, Dagmar Roth-Behrendt, Cristian Silviu Bușoi, Eva Lichtenberger.