



Odbor za pravna pitanja
Predsjednik

25.10.2018.

Pavel Svoboda
Predsjednik
Odbor za pravna pitanja
BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (COM(2018) 0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Poštovani g. predsjedniče,

u skladu s člankom 39. stavkom 5. Poslovnika Odbor za pravna pitanja je 24. rujna 2018. po službenoj dužnosti odlučio dati mišljenje o prikladnosti dodatne pravne osnove uvedene amandmanima koji su podneseni na razmatranje u Odboru, kojima bi se odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije dodale izvornoj pravnoj osnovi Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije („Prijedlog”).

Prijedlog Komisije temelji se na nekoliko sektorskih pravnih osnova. Pravna osnova izražena je na sljedeći način:

„uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegove članke 16., 33., 43., 50., 53. stavak 1., 62., 91., 100., 103., 109., 114., 168., 169., 192., 207. i članak 325. stavak 4. i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a posebno njegov članak 31.”.

Podneseno je pet amandmana u kojima se predlaže dodavanje članka 19. stavka 2., članka 77. stavka 2., članka 78. i 79., članka 83. stavka 1., članka 153., 154., 157. i 352. UFEU-a. U pogledu članka 153., dvama se amandmanima predlaže dodavanje cijelog članka, dok se jednim amandmanom predlaže da se dodaju samo točke (a), (b) i (e) stavka 1. tog članka, a drugim da se dodaju samo točke (a) i (b) stavka 1. članka 153.

Predložene izmjene pravne osnove popraćene su odgovarajućim izmjenama područja primjene predložene direktive. Stoga se s materijalnoga stajališta mora dati konačna procjena

u pogledu toga je li potrebno dodati ikakvu dodatnu pravnu osnovu Prijedlogu na temelju toga jesu li usvojeni amandmani kojima se mijenja područje primjene te u svjetlu cilja i sadržaja donesenog prijedloga. U postojećem mišljenju o pravnoj osnovi veći naglasak je stavljen na postupovnu kompatibilnost pravnih osnova čije se dodavanje predlaže te na njihovu kompatibilnost s odabranom mjerom, tj. direktivom.

I. – Kontekst

Europski parlament je u svojoj Rezoluciji od 24. listopada 2017. o legitimnim mjerama za zaštitu zviždača koji djeluju u javnom interesu i u svojem Izvješću od 20. siječnja 2017. o ulozi zviždača u zaštiti financijskih interesa EU-a¹ pozvao Komisiju da predstavi horizontalni zakonodavni prijedlog kojim će se zajamčiti visok stupanj zaštite zviždača u EU-u, u javnom i privatnom sektoru te u nacionalnim institucijama i u institucijama EU-a.

Pravila o zviždačima trenutačno postoje u nekim područjima prava Unije, točnije u Pravilniku o osoblju i određenim propisima koji se odnose na pranje novca i financijska tržišta.

Ovaj Prijedlog direktive slijedi sektorski pristup jer se njime propisuju pravila o zviždačima koja se primjenjuju na povrede prava Unije na područjima utvrđenim u području primjene i Prilogu u kojem su izravno navedeni relevantni zakonodavni akti Unije ili se na njih upućuje.

II. – Relevantni članci Ugovora

Članak 19. UFEU-a glasi:

Članak 19.

1. Ne dovodeći u pitanje ostale odredbe Ugovorâ, Vijeće može u okviru nadležnosti koje su Ugovorima dodijeljene Uniji, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije.

2. Odstupajući od stavka 1., Europski parlament i Vijeće odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom mogu usvojiti temeljna načela za poticajne mjere Unije, isključujući svako usklađivanje zakona i propisa država članica, da bi poduprli djelovanje država članica u ostvarivanju ciljeva iz stavka 1.

Članak 77. UFEU-a glasi:

Članak 77.

1. Unija razvija politiku čiji je cilj:

(a) osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica bez obzira na njihovo

¹ 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//HR> i (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//HR>).

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 politiku za vize 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.

3. Ako se pokaže da je potrebno djelovanje Unije kako bi se olakšalo ostvarivanje prava iz članka 20. stavka 2. točke (a) te ako Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti, Vijeće, odlučujući u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom može usvojiti odredbe o putovnicama, osobnim iskaznicama, boravišnim dozvolama ili bilo kojim drugim sličnim ispravama. Vijeće odlučuje jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

4. Ovaj članak ne utječe na nadležnost država članica u pogledu zemljopisnog razgraničenja njihovih granica u skladu s međunarodnim pravom.

Članak 78. UFEU-a glasi:

Članak 78.

1. Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (non-refoulement). Ta politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. i Protokolom od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te s drugim odgovarajućim ugovorima.

2. Za potrebe stavka 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za zajednički europski sustav azila koji obuhvaća:

(a) jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji je na snazi u čitavoj Uniji;

(b) jedinstven status supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je, bez dobivanja europskog azila, potrebna međunarodna zaštita;

(c) zajednički sustav privremene zaštite za raseljene osobe u slučaju masovnog priljeva;

(d) zajedničke postupke priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite;

(e) kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država članica odgovorna za

razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu;

(f) standarde uvjeta za prihvata podnositelja zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu;

(g) partnerstvo i suradnju s trećim zemljama u svrhu upravljanja priljevom osoba koje podnose zahtjev za azil odnosno supsidijarnu ili privremenu zaštitu.

3. U slučaju da se jedna ili više država članica nađe u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja, Vijeće, na prijedlog Komisije, može usvojiti privremene mjere u korist dotične države članice ili dotičnih država članica. Vijeće odlučuje nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

Članak 79. UFEU-a glasi:

Članak 79.

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) u području utvrđivanja prava državljanina 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.

3. Unija može s trećim zemljama sklapati sporazume o ponovnom prihvatu državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju, ili koji više ne ispunjavaju, uvjete za ulazak, prisutnost ili boravak na državnom području jedne od država članica, u njihovu državu izvora ili podrijetla.

4. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica s ciljem promicanja integracije državljana trećih zemalja koji zakonito borave na njihovom državnom području, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica.

5. Ovaj članak ne utječe na pravo država članica da odrede opseg prihvata državljana trećih zemalja koji na njihovo državno područje dolaze iz trećih zemalja radi potrage za poslom, neovisno o tomu radi li se o zaposlenim ili samozaposlenim osobama.

Članak 83. UFEU-a glasi:

Članak 83.

1. Europski parlament i Vijeće mogu direktivama donesenima u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u području osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima koji proizlaze iz prirode ili učinka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja.

Ta su područja kriminaliteta sljedeća: terorizam, trgovanje ljudima i seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogom, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminal i organizirani kriminal.

S obzirom na razvoj kriminaliteta, Vijeće može usvojiti odluku kojom se utvrđuju ostala područja kriminaliteta koja ispunjavaju kriterije definirane u ovom stavku. Vijeće odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

2. Ako se pokaže da je za osiguranje učinkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja nužno usklađivanje kaznenih zakona i drugih propisa država članica, direktivama se mogu utvrditi minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija u dotičnom području. Te se direktive donose istim redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom koji se primjenjivao za donošenje dotičnih mjera za usklađivanje, ne dovodeći u pitanje članak 76.

3. Ako član Vijeća smatra da bi nacrt direktive iz stavka 1. ili stavka 2. mogao utjecati na temeljne aspekte njegova kaznenopravnog sustava, može zatražiti da se nacrt te direktive uputi Europskom Vijeću. U tom se slučaju redovni zakonodavni postupak suspendira. Nakon rasprave i u slučaju konsenzusa, Europsko vijeće u roku od četiri mjeseca od te suspenzije vraća nacrt Vijeću koje prekida suspenziju redovnog zakonodavnog postupka.

U istom roku, u slučaju neslaganja i ako najmanje devet država članica želi uspostaviti pojačanu suradnju na temelju nacrtu dotične direktive, one u skladu s tim izvješćuju Europski parlament, Vijeće i Komisiju. U tom se slučaju smatra da je ovlaštenje za nastavak pojačane suradnje iz članka 20. stavka 2. Ugovora o Europskoj uniji i članka 329. stavka 1. ovog Ugovora dodijeljeno i primjenjuju se odredbe o pojačanoj suradnji.

Članak 153. UFEU-a glasi:

Članak 153.

1. Radi postizanja ciljeva iz članka 151., Unija podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u sljedećim područjima:

(a) poboljšavanju posebice radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika;

(b) radnim uvjetima;

(c) socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika;

(d) zaštiti radnika po prestanku njihova ugovora o radu;

(e) obavješćivanju radnika i savjetovanju s njima;

(f) zastupanju i kolektivnoj obrani interesa radnika i poslodavaca, uključujući suodlučivanje, pridržavajući se stavka 5.;

(g) uvjetima zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području

Unije;

(h) integriranju osoba isključenih s tržišta rada, ne dovodeći u pitanje članak 166.;

i. jednakosti muškaraca i žena u pogledu mogućnosti na tržištu rada i postupanja na radnom mjestu;

(j) borbi protiv društvene isključenosti;

(k) modernizaciji sustava socijalne zaštite, ne dovodeći u pitanje točku (c).

2. U tu svrhu Europski parlament i Vijeće mogu:

(a) usvojiti mjere koje su namijenjene poticanju suradnje među državama članicama putem inicijativa čiji je cilj poboljšanje znanja, razvijanje razmjene podataka i najboljih praksi, promicanje inovativnih pristupa i vrednovanje iskustava, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i propisa država članica;

(b) poštujući uvjete i tehnička pravila koja postoje u pojedinim državama članicama u područjima iz stavka 1. točki (a) do (i) posredstvom direktiva usvojiti minimalne uvjete koji se postupno primjenjuju. Takve direktive neće sadržavati upravna, financijska ili pravna ograničenja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća.

Europski parlament i Vijeće odlučuju u skladu redovnim zakonodavnim postupkom nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija.

U područjima iz stavka 1. točkama (c), (d), (f) i (g) Vijeće odlučuje jednoglasno, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i navedenim odborima.

Vijeće može jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom odlučiti da se na stavak 1. točke (d), (f) i (g) primjenjuje redovni zakonodavni postupak.

3. Država članica može povjeriti socijalnim partnerima na njihov zajednički zahtjev provedbu direktiva donesenih na temelju stavka 2. ili, kada je to potrebno, provedbu odluke Vijeća usvojene u skladu s člankom 155.

U tom je slučaju dužna osigurati da socijalni partneri, najkasnije do dana do kojeg direktiva ili odluka mora biti prenesena ili provedena dogovorno donesu potrebne mjere, pri čemu dotična država članica mora poduzeti sve potrebne mjere kako bi mogla u svako doba jamčiti postignuće ciljeva određenih tom direktivom ili tom odlukom.

4. Odredbe donesene temeljem ovog članka:

ne utječu na pravo država članica da utvrde temeljna načela svojih sustava socijalne sigurnosti i ne smiju značajnije utjecati na financijsku ravnotežu tog sustava,

ne sprečavaju ni jednu državu članicu da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere koje su u skladu s Ugovorima.

5. Odredbe ovog članka ne primjenjuju se na plaću, pravo na udruživanje, pravo na štrajk ili na pravo uvođenja mjera isključenja s rada.

Članak 154. UFEU-a glasi:

Članak 154.

1. Komisija ima zadaću promicati savjetovanje među socijalnim partnerima na razini Unije te poduzimati odgovarajuće mjere za olakšavanje njihova dijaloga pri čemu partnerima osigurava ravnopravnu potporu.

2. U tu svrhu, prije podnošenja prijedloga u području socijalne politike, Komisija se savjetuje sa socijalnim partnerima o mogućem smjeru djelovanja Unije.

3. Ako nakon takva savjetovanja Komisija smatra da je djelovanje Unije preporučljivo, savjetuje se sa socijalnim partnerima o sadržaju predviđenog prijedloga. Socijalni partneri dostavljaju Komisiji svoje mišljenje ili, ako je primjereno, preporuku.

4. Socijalni partneri mogu tijekom savjetovanja iz stavaka 2. i 3. obavijestiti Komisiju o želji da pokrenu proces predviđen člankom 155. Taj proces ne smije trajati dulje od devet mjeseci, osim ako ga socijalni partneri i Komisija zajednički odluče produljiti.

Članak 157. UFEU-a glasi:

Članak 157.

1. Svaka država članica osigurava primjenu načela o jednakim plaćama muškaraca i žena za jednak rad ili za rad jednake vrijednosti.

2. Za potrebe ovog članka „plaća“ je redovita osnovna ili minimalna plaća ili nadnica te svako drugo primanje, bilo u gotovini ili u naravi, koju radnik prima neposredno ili posredno od svojeg poslodavca, a u vezi sa zaposlenjem.

Jednakost plaće bez diskriminacije na temelju spola znači:

(a) da se plaća za jednak rad plaćen po učinku obračunava na temelju jednake mjerne jedinice;

(b) da je plaća za rad plaćen po vremenskoj jedinici jednaka za jednak posao.

3. Odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, Europski parlament i Vijeće donose mjere za osiguranje primjene načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada, uključujući načelo jednake plaće za jednaki rad ili za rad jednake vrijednosti.

4. Radi osiguranja u praksi potpune jednakosti između muškaraca i žena u radnom okruženju, načelo jednakog postupanja ne sprečava nijednu državu članicu da provodi ili donese mjere koje osiguravaju posebne prednosti kako bi se nedovoljno zastupljenom spolu olakšalo bavljenje stručnom djelatnošću ili spriječio odnosno nadoknadio nepovoljan položaj u njihovoj profesionalnoj karijeri.

Članak 352. UFEU-a glasi:

Članak 352.

1. Ako se u okviru politika utvrđenih Ugovorima pokaže da je potrebno djelovanje Unije za postizanje jednog od ciljeva određenih Ugovorima, a Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti, Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije i uz prethodnu suglasnost

Europskog parlamenta usvaja odgovarajuće mjere. Kad Vijeće u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom usvaja dotične posebne mjere, ono također odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

2. Primjenom postupka za praćenje poštovanja načela supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji, Komisija upozorava nacionalne parlamente na prijedloge koji se temelje na ovom članku.

3. Mjere koje se temelje na ovom članku ne uključuju usklađivanje zakona ili drugih propisa država članica u slučaju kada se Ugovorima isključuje takvo usklađivanje.

4. Ovaj članak ne može biti temeljem za ostvarivanje ciljeva koji se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i bilo kojim aktom donesenim na temelju ovog članka moraju se poštovati ograničenja određena u drugom stavku članka 40. Ugovora o Europskoj uniji.

III. – Opće načelo odabira pravne osnove

Ustaljena je sudska praksa Suda Europske unije da „odabir pravne osnove za mjere Zajednice mora počivati na objektivnim čimbenicima podložnima sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere”¹. Odabir neodgovarajuće pravne osnove može stoga biti opravdanje za poništenje akta o kojemu je riječ.

U ovom se slučaju stoga mora utvrditi ima li Prijedlog:

1. višestruku svrhu ili nekoliko komponenata, pri čemu je jednu od njih moguće odrediti kao glavnu ili prevladavajuću svrhu ili komponentu, dok su druge sporedne; ili
2. istodobno ima nekoliko svrha ili komponenti koje su nerazdvojivo povezane, a da ni jedna od njih nije sekundarna ni neizravna u odnosu na druge.

Prema sudskoj praksi Suda, u prvom se slučaju akt mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koju zahtijeva glavna ili prevladavajuća svrha ili komponenta, a u drugom će se slučaju akt morati temeljiti na više odgovarajućih pravnih osnova.²

Nadalje, slijedom utvrđene sudske prakse Suda, kombinacija nekoliko pravnih osnova je moguća, ako nijedna od njih nije sekundarna ni neizravna u odnosu na druge, ali samo ako te osnove ne podrazumijevaju nespojive postupke odlučivanja.³ U tom se smislu moraju procijeniti pravne osnove čije se dodavanje predlaže, odnosno potrebno je procijeniti omogućuju li se njima redovni zakonodavni postupak ili su na drugi način spojive s pravnom osnovom koju predlaže Komisija.

Cilj i sadržaj Prijedloga

Budući da je Komisija izradila pravnu osnovu svojega Prijedloga, svaka navedena odredba odgovara relevantnim dijelovima u području primjene i u Prilogu Prijedlogu. U mjeri u kojoj

¹ Predmet C-45/86, *Komisija protiv Vijeća* (opće carinske povlastice) [1987.] ECR 1439, st. 5. Predmet C-440/05 *Komisija protiv Vijeća* [2007] E.C.R. I-9097; Predmet C-411/06 *Komisija protiv Parlamenta i Vijeća* [2009.] ECR I-7585.

² Vidi prethodno spomenuti predmet C-411/06, stavke 46. i 47.

³ Presude od 6. studenog 2008., *Komisija protiv Vijeća*, C-115/07, EU:C:2008:605, stavak 37.; i od 3. rujna 2009., *Parlament protiv Vijeća*, C-166/07, C-166/07, EU:C:2009:499, stavci 68 i 69.

su određena druga područja dodana području primjene i shodno tome Prilogu, bilo bi prikladno uskladiti pravnu osnovu dodavanjem odgovarajućih članaka Ugovora o funkcioniranju Europske unije pravnoj osnovi direktive.

Analiza i utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove

Članak 19. stavak 2. UFEU-a, zakonodavci EU-a, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, „*moгу usvojiti temeljna načela za poticajne mjere Unije*” da bi poduprli djelovanje država članica u području borbe protiv diskriminacije.

Međutim, te mjere ne mogu podrazumijevati „*usklađivanje zakona i propisa država članica*”. U tom pogledu trebalo bi istaknuti da se člankom 19. Prijedloga predviđa minimalno usklađivanje: „*Države članice mogu uvesti ili zadržati odredbe koje su povoljnije za prava osoba koje podnose prijave od onih utvrđenih u ovoj Direktivi*”. Stoga se ne preporučuje dodavanje članka 19. stavka 2. UFEU-a kao pravne osnove.

U skladu s **člankom 77. stavkom 2. UFEU-a**, zakonodavci EU-a mogu usvojiti „*mjere*” u redovnom zakonodavnom postupku u području graničnih kontrola koje se odnose na vize i dozvole za kratkotrajni boravak; kontrole na vanjskim granicama; slobodu putovanja državljana trećih zemalja; integrirani sustav upravljanja vanjskim granicama; i uklanjanje kontrola na unutarnjim granicama.

Ta se nova pravna osnova s postupovnog stajališta čini spojivom s Prijedlogom.

Stavak 1. **članka 78. UFEU-a** općenito se odnosi na zajedničku politiku azila. Stavak 3. odnosi se na donošenje privremenih mjera u kriznim situacijama i njime se predviđa samo savjetovanje s Europskim parlamentom.

Stavak 2. tog članka dopušta usvajanje „*mjera*” u redovnom zakonodavnom postupku za zajednički europski sustav azila u posebnim područjima kao što su jedinstveni status azila i supsidijarna zaštita; privremena zaštita za raseljene osobe; zajednički postupci za međunarodnu zaštitu; standardi uvjeta za prihvat; i partnerstvo i suradnja s trećim zemljama.

Stoga nije potrebno dodati članak 78. stavak 1. UFEU-a kao pravnu osnovu, dok članak 78. stavak 3. UFEU nije prikladna pravna osnova za prijedlog. Dodavanje članka 78. stavka 2. s postupovnog stajališta čini se spojivom s Prijedlogom.

Članak 79. UFEU-a odnosi na zajedničku politiku useljavanja. Važno je naglasiti da stavci 1. i 5. nisu pravne osnove. Stavkom 3. predviđa se sklapanje sporazuma o ponovnom prijehu pa taj stavak stoga ne može biti pravna osnova za predloženu direktivu. Stavak 4. odnosi se na integraciju državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama, ali isključuje bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica.

Stavkom 2. dopušta se usvajanje „*mjera*” u redovnom zakonodavnom postupku, kao što su uvjeti za ulazak i boravak; prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije; nezakonito useljavanje i neovlašteni boravak; i suzbijanje trgovanja ljudima.

Stoga se s postupovnog stajališta čini mogućim samo dodavanje članka 79. stavka 2.

Iako se **člankom 83. stavkom 1.** UFEU-a predviđa redovni zakonodavni postupak, njegov stavak 3. sadržava odredbu o „mehanizmu obustave”, prema kojoj jedna država članica može vratiti spis Europskom vijeću. U tom se slučaju redovni zakonodavni postupak suspendira.

Iz tog razloga kombinacija te odredbe s ostalim pravnim osnovama Prijedloga nije moguća.

Potrebno je istaknuti da će se sve mjere na temelju članaka 77., 78., 79. i 83. UFEU-a primjenjivati samo na Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu ako te države članice tako odluče u skladu s Protokolom br. 21, te da se, u skladu s Protokolom br. 22, takve mjere neće odnositi na Dansku. Dodavanje ovih članaka pravnoj osnovi ne bi utjecalo na zakonodavni postupak u Parlamentu, ali može dovesti do razdvajanja Prijedloga za potrebe postupka u Vijeću jer bi broj država članica na koji se primjenjuju različiti dijelovi direktive bio različit.

Članak 153. UFEU-a dodan je amandmanima 66, 67, 68 i 69. Amandmanima 67 i 69 dodaju se samo dijelovi toga članka, odnosno točke (a), (b) i (e). U tom se članku navode područja socijalne politike u kojima se djelovanjem EU-a „*podupire i dopunjuje djelatnost država članica*”.

Postupak za neke kategorije s ovog popisa nije spojiv s Prijedlogom jer se njime zahtijeva jednoglasnost. Preostala područja obuhvaćena amandmanima, u kojima se redovni zakonodavni postupak primjenjuje bez zahtjeva u pogledu jednoglasnosti, jesu članak 153. stavak 1. točke (a), (b), (e) UFEU-a.

Članak 154. UFEU-a ne predstavlja pravnu osnovu za donošenje akta Europskog parlamenta. U njemu su sadržana postupovna pravila koja su izričito primjenjiva na Komisiju. Stoga njegovo dodavanje ne treba uzeti u razmatranje.

U pogledu **članka 157. UFEU-a** o načelu o jednakim plaćama, stavkom 3. predviđeno je usvajanje „*mjera*” u redovnom zakonodavnom postupku kojima će se „*za osiguranje primjene načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada, uključujući načelo jednake plaće za jednaki rad ili za rad jednake vrijednosti.*”.

Stoga se čini da je članak 157. stavak 3. UFEU-a postupovno spojiv s Prijedlogom.

Naposljetku, člankom 352. UFEU-a omogućuje se Uniji, osobito Vijeću, da poduzme mjere ako se „*u okviru politika utvrđenih Ugovorima pokaže da je potrebno djelovanje Unije za postizanje jednog od ciljeva određenih Ugovorima*”, a Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti.

U Prijedlog se spaja nekoliko sektorskih zakonskih osnova za izradu onoga što se može činiti kao horizontalni instrument, ali je zapravo skup sektorskih mjera. Članak 352. UFEU-a može se primjenjivati samo u slučajevima u kojima Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti. S obzirom na to da već postoji niz mjera u pravu Unije kojima se utvrđuju pravila o zviždačima, ne može se reći da je to ovdje slučaj. Stoga je primjena članka 352. UFEU-a, po definiciji, nespojiva s pristupom koji je usvojen u Prijedlogu Komisije.

Nadalje, odluka o uvrštavanju članka 352. UFEU-a postupovno je nespojiva s ostalim pravnim osnovama jer zahtijeva jednoglasnost u Vijeću i suglasnost Parlamenta. Stoga

članak 352. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova za Prijedlog.

Zaključak i preporuka

Sljedećim odredbama UFEU-a predviđa se redovni zakonodavni postupak na način koji je spojiv s postojećom pravnom osnovom koju je predložila Komisija: odredbama članka 77. stavka 2., 78. stavka 2., 79. stavka 2., 153. stavka 1. točaka (a), (b) i (e) i članka 157. stavka 3. UFEU-a.

U pogledu članaka 77., 78. i 79., potrebno je istaknuti da, premda dodavanje tih članaka ne bi bio nespojivo s postupkom u Parlamentu, njihovo uvrštavanje u pravnu osnovu može dovesti do potencijalnoga razdvajanja Prijedloga za potrebe postupka u Vijeću.

Članak 83. stavak 1. i članak 352. UFEU-a nisu spojivi s primjenjivim redovnim zakonodavnim postupkom i ne bi trebali biti dodani kao nove pravne osnove. Osim toga, članak 352. UFEU-a, koji se može primjenjivati samo u slučajevima u kojima Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti, po definiciji je nespojiv s pristupom koji je usvojen u Prijedlogu Komisije.

Članak 154. UFEU-a odnosi se na pravila koja se primjenjuju na Komisiju i ne predviđa pravnu osnovu za donošenje akta Europskog parlamenta i Vijeća. Stoga se ne može dodati pravnoj osnovi.

Naposljetku, ne preporučuje se dodavanje članka 19. stavka 2. UFEU-a, budući da u skladu s tom odredbom nije dopušteno usklađivanje.

Konačni odabir pravnih osnova koje su utvrđene kao moguće dopune pravne osnove koju je predložila Komisija ipak bi trebao ovisiti o usvajanju relevantnih amandmana kojima se uvode posebna područja politike u područje primjene predložene direktive.

Na sjednici od 22. listopada 2018. godine Odbor za pravne poslove jednoglasno¹ je, s 18 glasova za, odlučio preporučiti vodećem Odboru da uzme u obzir prethodno navedene zaključke pri procjeni izmjena područja primjene direktive.

S poštovanjem,

Pavel Svoboda

¹ Na konačnom glasovanju nazočni su bili: Pavel Svoboda (predsjednik), Mady Delvaux (potpredsjednik) Axel Voss (izvjestitelj za mišljenje), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka, Olle Ludvigsson (umjesto Enrica Gasbarra u skladu s člankom 200. stavkom 2.).

