



*Odbor za pravna pitanja
Predsjednik*

18.5.2022

g. Juan Fernando López Aguilar

Predsjednik

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

ASP 14G305

BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o upravljanju azilom i migracijama i izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i predložene Uredbe (EU) XXX/XXX [Fond za azil i migracije]

(COM(2020)0610 – C9-0309/2020 – 2020/0279(COD))

Poštovani g. predsjedniče

u pismu od 16. ožujka 2022.¹, u skladu s člankom 40. stavkom 2. Poslovnika, zatražili ste Odbor za pravna pitanja da iznese mišljenje o dodavanju članka 80. UFEU-a kao pravne osnove za Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o upravljanju azilom i migracijama i izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i predložene Uredbe (EU) XXX/XXX [Fond za azil i migracije] (COM(2020) 0610)².

Odbor je razmotrio gore navedeno pitanje na sjednici od 17. svibnja 2022.

I. - Kontekst

Komisija je 23. rujna 2020. donijela Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama koji je dio novog pakta o migracijama i azilu. Prijedlog Komisije temelji se na članku 78. stavku 2. točki (e) i članku 79. stavku 2. točkama (a), (b) i (c) UFEU-a.

Odbor LIBE trenutačno raspravlja o prijedlogu s ciljem usvajanja nacрта izvješća. U svojem

¹ D(2022) 8317.

² COM(2020) 0610 od 23. rujna 2020.

zahtjevu odbor LIBE objašnjava da su nakon podnesenog amandmana kojim se dodaje članak 80. UFEU-a kao pravna osnova zakonodavnom aktu (amandman 171) „izvjestitelj i njegov pregovarački tim, iako su još uvijek u postupku pripreme stajališta Europskog parlamenta i ne dovodeći u pitanje konačni zaključak, odlučili nastaviti sa zahtjevom za mišljenje Odbora za pravna pitanja.” U zahtjevu odbor LIBE također navodi da se nizom amandmana podnesenima u odboru LIBE predlaže poseban cilj kako bi se osigurala solidarnost i pravedna podjela odgovornosti među državama članicama (vidjeti primjerice amandmane 174, 184, 260 i 295).

S obzirom na navedeno, odbor LIBE stoga traži od odbora JURI da dostavi mišljenje o dodavanju članka 80. UFEU-a kao pravne osnove prijedloga.

Treba napomenuti da je pitanje može li članak 80. UFEU-a služiti kao pravna osnova postavljeno i prije u kontekstu donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Fonda za azil i migracije u 2014. Vijeće je odbilo takav prijedlog jer članak 80. UFEU-a ne tvori pravnu osnovu u smislu prava EU. Komisija je podržala konačni tekst Uredbe bez uključivanja članka 80. UFEU-a kao pravne osnove, ali je napomenula da se njime „ne dovodi u pitanje njezino pravo inicijative u vezi s izborom pravnih osnova, a posebno u odnosu na buduće korištenje članka 80. UFEU-a.”³

Parlament je još jednom zauzeo stajalište da članak 80. UFEU-a pruža pravnu osnovu „zajedno” s člancima od 77. do 79. UFEU-a za provedbu načela solidarnosti u područjima obuhvaćenima tim člancima (dio treći, glava V., poglavlje 2. UFEU-a)⁴.

II. - Relevantni članci Ugovora

Glava V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije pod naslovom „Područje slobode, sigurnosti i pravde” sadržava relevantne odredbe iz poglavlja 2. „Politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje” koje glase kako slijedi (naše isticanje):

Članak 78.

(bivši članak 63. točke 1. i 2. te bivši članak 64. stavak 2. UEZ-a)

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;

³ 8256/14 ADD 1.

⁴ Vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 12. travnja 2016. o stanju na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji (2015/2095(INI)), točku 1.

(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.

(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.

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 80.

Politike Unije određene ovim poglavljem i njihovu provedbu uređuje načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući i njegove financijske implikacije. Kada god je to potrebno, akti Unije usvojeni na temelju ovog poglavlja sadržavaju odgovarajuće mjere za primjenu tog načela.

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. UFEU-a) i utvrđuje priroda i područje nadležnosti Unije⁵.

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda EU-a „izbor pravne osnove za neki akt Unije mora [se] temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su svrha i sadržaj tog akta”⁶. Odabir neodgovarajuće pravne osnove može stoga biti temelj za poništenje dotičnog akta. U tom kontekstu želja neke institucije da aktivnije sudjeluje u donošenju određenog akta, okolnosti u kojima je akt donesen i aktivnosti provedene u drugim aspektima u okviru djelovanja obuhvaćenog određenim aktom nisu relevantni za utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove⁷.

Ako se ispitivanjem akta pokaže da on ima dvostruku svrhu ili dvostruku sastavnicu od kojih je jednu moguće odrediti kao glavnu ili prevladavajuću, dok je druga samo sporedna, mjera se mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, tj. onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili sastavnicu⁸. Iznimno, ako akt ima nekoliko usporednih ciljeva ili sastavnica koje su neodvojivo povezane, s time da nijedna nije sporedna i neizravna u odnosu na drugu, on se mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama⁹. Međutim, to bi bilo moguće samo ako postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove nisu međusobno nespojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta¹⁰. Nadalje, odabrani akt mora biti u skladu s

⁵ Mišljenje 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, t. 5.

⁶ Presuda u predmetu *Komisija / Parlament i Vijeće*, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, t. 45. i navedena sudska praksa. Vidjeti i presudu u predmetu *Parlament / Vijeće*, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, t. 42. i navedenu sudsku praksu.

⁷ Presuda u predmetu *Komisija / Vijeće*, C-269/97, ECLI:EU:C:2000:183, t. 44.

⁸ Presuda u predmetu *Komisija / Vijeće*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, t. 53.; *Komisija / Parlament i Vijeće*, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, t. 46. i navedena sudska praksa; *Parlament / Vijeće*, C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525, t. 45.; *Parlament / Vijeće*, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, t. 34.

⁹ Predmet C-211/01, *Komisija / Vijeće*, ECLI:EU:C:2003:452, t. 40.; Predmet C-178/03, *Komisija / Parlament i Vijeće*, ECLI:EU:C:2006:4, t. 43. – 56.

¹⁰ Predmet C-300/89, *Komisija / Vijeće* („Titanijev dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244, t. 17. – 25.; Predmet C-268/94, *Portugal / Vijeće*, ECLI:EU:C:1996:461.

propisanom vrstom zakonodavnog akta kad je to navedeno u Ugovoru.

IV – Cilj i sadržaj predloženog akta

U obrazloženju Komisija ističe različite ciljeve prijedloga koji uključuju:

„uspostaviti zajednički okvir koji doprinosi sveobuhvatnom pristupu upravljanju azilom i migracijama na temelju načela integriranog oblikovanja politika te načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti” i

„osigurati podjelu odgovornosti putem novog mehanizma solidarnosti, kojim se uspostavlja sustav kontinuirane solidarnosti u normalnim vremenima, a državama članicama pomaže djelotvornim i konkretnim mjerama za upravljanje migracijama [...] kad su pod migracijskim pritiskom.” Taj pristup uključuje i poseban postupak solidarnosti koji se primjenjuje na dolaske nakon operacija potrage i spašavanja.

U uvodnoj izjavi 2. navodi se da se Prijedlogom uredbe nastoji doprinijeti tom sveobuhvatnom pristupu i utvrditi zajednički okvir za mjere Unije i država članica u području politika upravljanja azilom i migracijama, nadovezujući se na načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti u skladu s člankom 80. UFEU-a. Prijedlogom se nadalje uspostavlja mehanizam solidarnosti koji obuhvaća mjere za promicanje pravedne podjele odgovornosti i uravnoteženja napora među državama članicama i u području vraćanja (vidjeti uvodne izjave 16. i 27.).

U uvodnoj izjavi 35. Prijedloga objašnjava se da bi se Uredba trebala temeljiti na istim načelima kao i Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća te bi u njoj trebalo razraditi načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti kao dio zajedničkog okvira. U tu svrhu novi mehanizam solidarnosti trebao bi omogućiti bolju pripravnost država članica za upravljanje migracijama, za situacije u kojima su suočene s migracijskim pritiskom i olakšavanje redovite međusobne solidarne potpore.

U uvodnoj izjavi 78. utvrđuje se da je cilj *„utvrđivanje kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su u jednoj od država članica podnijeli državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva i uspostavljanje mehanizma solidarnosti za potporu državama članicama u situacijama migracijskog pritiska.”*

U pogledu sadržaja, kako je predviđeno u njegovu članku 1., *„[u] skladu s načelom solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti i s ciljem jačanja uzajamnog povjerenja”*, prijedlogom se utvrđuje zajednički okvir za upravljanje azilom i migracijama u Uniji (dio II.), utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (dio III.) i uspostavlja mehanizam solidarnosti (dio IV.).

U dijelu II. navode se opće sastavnice okvira, kao što su međunarodna suradnja, vizna politika, upravljanje granicama, pravna stečevina o azilu i upravljanje vraćanjem. Također se utvrđuju načelo integriranog oblikovanja politika te načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti. U dijelu II. predviđa se i uspostava strategija Unije i država članica za upravljanje migracijama te se uspostavlja mehanizam za poboljšanje suradnje trećih zemalja u pogledu ponovnog prihvata. Taj dio obuhvaća i poseban članak o načelu solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti (članak 5.) u kojem se navodi da *„[pri] provedbi svojih obveza države članice*

poštuju načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti i uzimaju u obzir zajednički interes za učinkovito funkcioniranje Unijinih politika upravljanja azilom i migracijama” i utvrđuje niz mjera koje države članice moraju poduzeti.

Dio III. prijedloga sadržava odredbe kojima se zamjenjuje postojeća dublinska pravna stečevina, tj. odredbe kojima se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

U dijelu IV. uspostavljaju se mehanizmi u okviru kojih se solidarni doprinosi daju u korist države članice u slučaju migracijskog pritiska ili iskrcavanja nakon operacija potrage i spašavanja.

Nadalje, u dijelovima I. i V. utvrđuju se područje primjene prijedloga i definicije te se utvrđuje niz općih odredaba o, među ostalim, zaštiti podataka, donošenju provedbenih i delegiranih akata te evaluaciji prijedloga.

Dijelom VI. izmjenjuje se (1) Direktiva o dugotrajnom boravištu kako bi se korisnicima međunarodne zaštite omogućilo dobivanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem nakon tri godine zakonitog i neprekinutog boravka i (2) Uredba o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju kako bi se osigurali financijski poticaji za premještanje.

U dijelu VII. prijedloga utvrđuju se prijelazne i završne odredbe.

V. – Analiza

Analiza iz ovog dopisa provodi se samo u odnosu na prijedlog Komisije kako je predstavljen. S obzirom na to da se zahtjevom odbora LIBE traži mišljenje odbora JURI o dodavanju članka 80. UFEU-a kao pravne osnove prijedloga, u ovom bi dopisu najprije trebalo razmotriti prirodu članka 80. UFEU-a kako bi se procijenilo dodjeljuje li se njime nadležnost za donošenje zakonodavnih akata.

Prva rečenica članka 80. UFEU-a sastavljena je na način da se podrazumijeva da politike utvrđene u dijelu trećem glavi V. poglavlju 2. UFEU-a i njihova provedba trebaju biti u skladu s načelom solidarnosti:

„Politike Unije određene ovim poglavljem i njihovu provedbu uređuje načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući i njegove financijske implikacije.”

Prvom rečenicom članka 80. UFEU-a Uniji se ne daje posebna nadležnost za donošenje zakonodavnih mjera, već se čini da se njome određuje *kako* bi se trebale izvršavati nadležnosti koje su Uniji već dodijeljene u poglavlju 2. (tj. člancima od 77. do 79. UFEU-a).

Njime se utvrđuje „načelo” (odnosno „načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući njegove financijske implikacije”) kojim se „uređuju” postojeće nadležnosti. Pravna služba smatra da se takvo načelo, poput onih kojima se uređuje „korištenje” nadležnosti Unije (kao što su načela supsidijarnosti i proporcionalnosti), ne bi trebalo navoditi u pozivanjima zakonodavnog akta kao dio „pravne osnove”, već bi se ono

trebalo razmatrati u uvodnim izjavama zakonodavnog akta.

Druga rečenica članka 80. UFEU-a glasi:

„Kada god je to potrebno, akti Unije usvojeni na temelju ovog poglavlja sadržavaju odgovarajuće mjere za primjenu tog načela”.

Drugom rečenicom članka 80. UFEU-a (izrazom „sadržavaju”) propisuje se obveza zakonodavca Unije da u zakonodavstvo doneseno na temelju članaka 77., 78. i/ili 79. (dio treći, glava V., poglavlje 2. UFEU-a) uključi odgovarajuće mjere za provedbu načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti kad god je to potrebno.

Drugom rečenicom članka 80. UFEU-a ne daje se nadležnost za donošenje zakonodavnog akta samo na osnovi tog članka, već se stvara obveza da se u taj zakonodavni akt (donesen na temelju članaka 77., 78. i/ili 79. UFEU-a) uključe odgovarajuće mjere kojima se to načelo provodi ako je to potrebno; čini se da to samo po sebi ne zahtijeva upućivanje na članak 80. UFEU-a u pozivanjima kako bi se ta obveza aktivirala.

Sud se nije izričito izjasnio o primjeni članka 80. UFEU-a kao pravne osnove, ali se iz više predmeta može zaključiti da akt donesen u području granične kontrole, azila i useljavanja u svakom slučaju treba biti u skladu s člankom 80. UFEU-a iako se taj članak ne navodi kao pravna osnova¹¹.

Prijedlog se stoga može izmijeniti kako bi se umetnule (dodatne) odgovarajuće mjere kojima se provodi načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti, ali nije potrebno da se u pravne osnove doda članak 80. UFEU-a. Međutim, bilo bi primjereno objasniti te mjere u uvodnoj izjavi.

VI. - Zaključak i preporuka

Akti doneseni na temelju članaka od 77. do 79. UFEU-a u svakom su slučaju uređeni načelom solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući njegove financijske implikacije, te prema potrebi sadržavaju odgovarajuće mjere za provedbu tog načela, kako je propisano člankom 80. UFEU-a.

Na sjednici od 17. svibnja 2022. Odbor za pravna pitanja odlučio je s 19 glasova za, 1 glasom protiv i 1 suzdržanim glasom¹², preporučiti Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da dodavanje članka 80. UFEU-a kao pravne osnove za Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o upravljanju azilom i migracijama nije potrebno, ali da nije ni

¹¹ Presuda od 26. srpnja 2017., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, t. 100.; presuda od 2. travnja 2020., Komisija / Poljska, C-715/17, C-718/17 i C-719/17, t. 181.).

¹² Na konačnom glasanju nazočni su bili sljedeći zastupnici: Adrián Vázquez Lázara (predsjednik), Sergey Lagodinsky (potpredsjednik), Marion Walsmann (potpredsjednica), Lara Wolters (potpredsjednica), Raffaele Stancanelli (potpredsjednik), Pascal Arimont, Manon Aubry, Gunnar Beck, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Jean Paul Garraud, Esteban González Pons, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Maria Manuel Leitão Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Raffaele Stancanelli, Yana Toom (za Pascala Duranda), Axel Voss, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos.

isključeno.

S poštovanjem,

Adrián Vázquez Lázara