



---

Odbor za pravna pitanja  
Predsjednik

---

26.3.2024

Juan Fernando López Aguilar

Predsjednik

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224A(COD))

Poštovani g. predsjedniče,

dopisom od 15. veljače 2024.<sup>1</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 zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU<sup>2</sup> (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>3</sup> koji je Komisija predstavila u rujnu 2020. Predložena uredba, koju je Komisija prvotno temeljila na članku 78. stavku 2. točki (d) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a kasnije izmijenila i dodala članak 79. stavak 2. točku (c) UFEU-a kao pravnu osnovu, bila je dio tog pakta.

---

<sup>1</sup> D(2024)5159.

<sup>2</sup> COM(2016) 467 od 13.7.2016. i izmijenjeni COM(2020) 611 od 23.9.2020.

<sup>3</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.).

Nakon privremenog dogovora su zakonodavci 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. Osim određenih odstupanja i izmjena iz određenih drugih zakonodavnih prijedloga o kojima je privremeno postignut dogovor u okviru novog pakta o migracijama i azilu, nacrt samostalnog akta u osnovi uključuje odredbe o postupku vraćanja na granici, o kojima se pregovaralo i o kojima je postignut privremeni dogovor u okviru predložene uredbe.

Europski parlament i Vijeće podržali su tu preporuku 31. siječnja 2024. na sastanku Kontaktne skupine za azil s pet rotirajućih predsjedništava Vijeća<sup>4</sup>. Stoga se pojavilo pitanje brisanja članka 79. stavka 2. točke (c) UFEU-a iz pravne osnove predložene uredbe. Odbor LIBE stoga je zatražio mišljenje odbora JURI o primjerenosti izmjene pravne osnove.

## **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 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;*
  - (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*

---

<sup>4</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.

*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.*
- (...)*

#### **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 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.*

*(...)*

### **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>5</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>6</sup>.

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

<sup>6</sup> Predmet C-300/89, Komisija/Vijeće („Titanijev dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244, točka 10.

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>7</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 osnovama<sup>8</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>9</sup>.

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

Prije razmatranja cilja i sadržaja predložene uredbe, kako je privremeno dogovoreno, korisno je napomenuti da primjerenost članka 78. stavka 2. točke (d) UFEU-a nije sporna. U osnovi se osporava postojanje članka 79. stavka 2. točke (c) UFEU-a kao dodatne pravne osnove u predloženoj uredbi nakon privremenog dogovora. Stoga je korisno započeti ispitivanjem razloga koji su doveli do te dvostruke pravne osnove.

Komisija je u srpnju 2016. predstavila predloženu uredbu i temeljila je isključivo na članku 78. stavku 2. točki (d) UFEU-a. Komisija je zatim u rujnu 2020. izmijenila predloženu uredbu u kontekstu novog pakta o migracijama i azilu te je u tom trenutku članak 79. stavak 2. točka (c) UFEU-a uključen u pravnu osnovu.

U toj izmjeni predložene uredbe Komisija je ponovila svoje obrazloženje da su „[c]iljevi prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2016. i dalje [...] relevantni i potrebno ih je ostvariti” te da je potrebno „uspostaviti zajednički postupak azila koji zamjenjuje različite postupke u državama članicama i koji se primjenjuje na sve zahtjeve podnesene u državama članicama”. Međutim, navela je i da „ne smatra potrebnim provesti dalekosežne izmjene prijedloga iz 2016. u pogledu kojeg su suzakonodavci već ostvarili znatan napredak”, ali i da je uvela „ciljane izmjene prijedloga iz 2016. kako bi se riješili ti 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 predloženu uredbu u skladu s tim konceptom postupka na granici uvođenjem odredaba o vraćanju državljana trećih zemalja u okviru postupka na granici za provedbu takvih vraćanja.

Stoga je Komisija dodala članak 79. stavak 2. točku (c) UFEU-a u pravnu osnovu predložene uredbe. U prvoj alineji o pravnoj osnovi u točki 2. obrazloženja izmjene predložene uredbe iz

<sup>7</sup> Predmet C-137/12, Komisija/Vijeće, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53. i navedena sudska praksa.

<sup>8</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>9</sup> Predmet C-300/89, točke 17.–25.; predmet C-268/94, Portugal/Vijeće, ECLI:EU:C:1996:461.

2020. Komisija je objasnila da pravnu osnovu predložene uredbe 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 neovlašteni 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” (naknadno istaknuto).

Tijekom međuinstitucijskih pregovora suzakonodavci su postigli privremeni dogovor o postupku vraćanja na granici u kontekstu predložene uredbe. Međutim, suzakonodavci su se u zaključnim koracima složili da je zbog takozvane schengenske varijabilne geometrije predloženu uredbu potrebno podijeliti na dva dijela. Prvi tekst (predmet ovog Mišljenja) sadržavao bi sve odredbe kojima se utvrđuje zajednički postupak za međunarodnu zaštitu u Uniji, a odredbe o postupku vraćanja na granici uklonile bi se i uvrstile u drugi tekst.

Stoga je cilj predložene Uredbe, kako je privremeno dogovoreno, „racionalizacija, pojednostavnjenje i usklađivanje postupovnih mehanizama država članica utvrđivanjem zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji” (uvodna izjava 1.), što se odražava i u članku 1. Predložena uredba primjenjuje se „na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na području država članica, uključujući one podnesene na vanjskoj granici, u teritorijalnim vodama ili u tranzitnim zonama država članica, te na oduzimanje međunarodne zaštite” (članak 2. stavak 1). Njome se predviđaju prava i obveze podnositelja zahtjeva (članci od 7. do 9.), osobni intervjui s podnositeljima zahtjeva (članci od 10. do 13.), pružanje pravnog savjetovanja, pravne pomoći i zastupanja tijekom postupka (članci od 14. do 17.), posebna jamstva (članci od 19. do 22.) te liječnički pregled i procjena dobi podnositelja zahtjeva (članci 23. i 24.). Njome se utvrđuju i upravni postupci za podnošenje i evidentiranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (članci od 25. do 32.), kao i postupak za razmatranje zahtjeva i trajanje tog postupka (članci 33. i 34.), posebni postupci (članci od 40. do 43.) i odredbe o konceptima sigurnih trećih zemalja (članci od 43.a do 50.). Naposljetku, sadržava odredbe o postupcima oduzimanja međunarodne zaštite (članci 51. i 52.) i žalbenom postupku (članci od 53. do 55.), nakon čega slijede određene završne odredbe (članci od 56. do 62.). Članci 41.g i 41.h o postupku na granici za provedbu vraćanja i o zadržavanju, uz odgovarajuće uvodne izjave, učinkovito su uklonjeni iz predložene uredbe kako je privremeno dogovoreno.

## **V. – Analiza**

Iz prethodno navedenog proizlazi da je cilj i sadržaj predložene uredbe, kako je privremeno dogovoreno, utvrditi zajednički postupak za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, koji neosporno zahtijeva članak 78. stavak 2. točku (d) UFEU-a kao pravnu osnovu. Odredbe o zajedničkom postupku za međunarodnu zaštitu u Uniji nisu dio schengenske pravne stečevine te bi ih trebalo zadržati u jednom zasebnom aktu. Valja napomenuti i da predložena uredba uvodi niz bitnih izmjena u prethodnu Direktivu 2013/32/EU<sup>10</sup>, koju stavlja izvan snage i zamjenjuje. I ta se direktiva temelji isključivo na članku 78. stavku 2. točki (d) UFEU-a.

---

<sup>10</sup> Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180, 29.6.2013., str. 60.).

S druge strane, odredbe povezane s vraćanjem državljana trećih zemalja prvobitno su bile dio poglavlja IV. glave II. Schengenske konvencije (članci 23. i 24.) pod naslovom „Ukidanje kontrola na unutarnjim granicama i kretanje osoba”. Ključno je očuvati operabilnost i dosljednost schengenske pravne stečevine<sup>11</sup>, kao i njezinu potpunu usklađenost s relevantnim protokolima o PUP-u<sup>12</sup> s jedne strane te sporazumima o pridruživanju Schengenu koje je Unija sklopila s Norveškom, Islandom, Švicarskom i Lihtenštajnom s druge strane. Sve je oblike vraćanja državljana 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. Stoga bi i postupak vraćanja na granici trebalo smatrati dijelom schengenske pravne stečevine povezane s integriranim upravljanjem granicama, a te bi odredbe, uz odgovarajuće uvodne izjave, trebalo uključiti u zasebni akt relevantan za schengensko područje.

Suzakonodavci su se stoga dogovorili da će podijeliti postupak i premjestiti odredbe povezane sa schengenskim područjem iz predložene uredbe u autonomni i samostalni akt. Stoga bi članak 79. stavak 2. točku (c) UFEU-a trebalo s pravom ukloniti iz pravne osnove predložene uredbe kako je privremeno dogovoreno.

## **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>13</sup>, preporučiti Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove brisanje članka 79. stavka 2. točke (c) UFEU-a i primjenu članka 78. stavka 2. točke (d) UFEU-a kao pravne osnove predložene uredbe.

S poštovanjem,

---

<sup>11</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>12</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.

<sup>13</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.

Adrián Vázquez Lázara

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

Izvjestitelj za mišljenje 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.