



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 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 2024.¹ 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 azilu² 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/EU³ (dalje u tekstu „Direktiva o postupcima azila”) i Prijedlog uredbe o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila⁴ (dalje u tekstu „Uredba o

¹ D(2024)5159.

² 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.).

³ COM(2016) 467 od 13.7.2016. i izmijenjeni COM(2020) 611 od 23.9.2020. (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020) 613 od 23.9.2020. (2020/0277(COD)).

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 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) 2021/1148⁵. Na sastanku Kontaktne skupine za azil s pet rotirajućih predsjedništava Vijeća⁶ 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;*

⁵ 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.).

⁶ 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.

(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.

(...)

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 Unije⁷.

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 mjere⁸.

⁷ Mišljenje 2/00 („Kartagenski protokol”), ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.

⁸ 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 sastavnicu⁹. 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 osnovama¹⁰. Međutim, to bi bilo moguće samo ako postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove nisu nespojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta¹¹.

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

⁹ Predmet C-137/12, Komisija/Vijeće, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53. i navedena sudska praksa.

¹⁰ 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.

¹¹ Predmet C-300/89, točke 17.–25.; predmet C-268/94, Portugal/Vijeće, ECLI:EU:C:1996:461.

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).

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” vraćanju¹². 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 državljanima 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) 2021/1148¹³ (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 državljanima 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 stečevine¹⁴, kao i njezinu potpunu usklađenost s relevantnim protokolima o PUP-u¹⁵ s jedne strane te sporazumima o

¹² Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.).

¹³ 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.).

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

pridruživanju Schengenu koje je Unija sklopila s Norveškom, Islandom, Švicarskom i Lihtenštajnom s druge strane. Nadalje, 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, 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 glasom¹⁶, 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

Danske.

¹⁶ 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.

**PRIOLOG: 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.