



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 Europskog parlamenta i Vijeća o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila (COM(2020)0613 – C9-0308/2020 – 2020/0277(COD))

Poštovani g. predsjedniče,

u pismu od 15. veljače 2024.¹ predsjednik Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove zatražio je od Odbora za pravna pitanja da u skladu s člankom 40. stavkom 2. Poslovnika dostavi mišljenje o primjerenosti dodane pravne osnove za Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila² (dalje u tekstu „predložena uredba”).

Odbor JURI razmotrit će navedeno pitanje na svojem izvanrednom sastanku 11. ožujka 2024.

I. – Kontekst

Europski parlament i Vijeće postigli su u prosincu 2023. privremeni dogovor o zakonodavnim prijedlozima koji su dio novog pakta o migracijama i azilu³ koji je Komisija predstavila u rujnu 2020. Predložena uredba, koju je Komisija temeljila na članku 78. stavku 2. točkama (c), (d) i (e) i članku 79. stavku 2. točki (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), bila je uključena u taj pakt.

Nakon što su suzakonodavci postigli privremeni dogovor, od pravnih službi Europskog parlamenta i Vijeća zatraženo je da ocijene ishod međuinstitucijskih pregovora i daju tehničke

¹ D(2024)5159.

² COM(2020) 613 od 23.9.2020.

³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu (COM(2020) 609 final od 23.9.2020.).

preporuke kako bi se osigurala operabilnost i usklađenost schengenske pravne stečevine.

Nakon ocjene pravne službe preporučile su da se odredbe relevantne za schengensko područje uklone iz predložene uredbe i uvrste u zasebni akt. Rezultat toga bio je Prijedlog uredbe o uspostavi postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148⁴, koja u biti uključuje odredbe o postupku vraćanja na granici, o kojima se pregovaralo i postiglo privremeni dogovor u okviru Prijedloga uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji⁵, zajedno s odstupanjima uvedenima iz predložene uredbe i izmjenama Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike uspostavljenog Uredbom (EU) 2021/1148⁶.

Europski parlament i Vijeće poduprli su tu preporuku 31. siječnja 2024. na sastanku Kontaktne skupine za azil s pet rotirajućih predsjedništava Vijeća. Slijedom toga javilo se pitanje brisanja članka 79. stavka 2. točke (c) UFEU-a iz pravne osnove predložene uredbe.

Osim toga, predloženom uredbom prvotno je predviđeno i stavljanje izvan snage Direktive Vijeća 2001/55⁷ (dalje u tekstu „Direktiva o privremenoj zaštiti”) te su predviđena nova pravila o odobravanju statusa neposredne zaštite u kriznim situacijama raseljenim osobama iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla, što opravdava uključivanje članka 78. stavka 2. točke (c) UFEU-a kao pravne osnove. Tijekom međuinstitucijskih pregovora privremeno je dogovoreno da se Direktiva o privremenoj zaštiti neće staviti izvan snage niti će se uspostaviti novi status neposredne zaštite. Stoga bi i članak 78. stavak 2. točku (c) UFEU-a trebalo brisati iz pravne osnove predložene uredbe.

Nakon toga odbor LIBE zatražio je mišljenje odbora JURI o primjerenosti izmijenjene pravne osnove.

II. – Relevantni članci Ugovora

Poglavlje 2. („Politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje”) glave V. trećeg dijela UFEU-a među ostalim glasi (moje 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.*

⁴ 2016/0224B(COD)

⁵ 2016/0224A(COD) (COM(2016) 467 od 13.7.2016. i izmijenjen COM(2020) 611 od 23.9.2020.).

⁶ 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.).

⁷ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

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.

(...)

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) 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.

(...)

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 Unije⁸.

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 mjere⁹.

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 sastavnicu¹⁰. 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 osnovama¹¹. Međutim, to bi bilo moguće samo ako postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove nisu nespojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta¹².

IV. – Cilj i sadržaj predložene uredbe

Kao što je objašnjeno u obrazloženju predložene uredbe, a podsjećajući na izbjegličku krizu 2015., Uniji je potreban strukturirani pristup rješavanju kriza kako bi se izbjegli *ad hoc* odgovori. Iako se čini da je početni Komisijin tekst znatno izmijenjen u međuinstitucijskim pregovorima, svrha predložene uredbe, kako je privremeno dogovorena, i dalje je dopuniti zakonodavni okvir u području migracija kao instrument kojim se osigurava da Unija ima na raspolaganju posebna pravila kojima se na učinkovit način može riješiti izvanredna krizna situacija.

Predloženom uredbom definira se krizna situacija (članak 1. stavak 4.) i situacija više sile (članak 1. stavak 5.) kojima se državama članicama omogućuje privremeno odstupanje od ispunjavanja obveza iz Uredbe o upravljanju azilom i migracijama¹³ i Uredbe o postupcima azila¹⁴. U tim situacijama i okolnostima države članice mogu zatražiti da iznimno primjenjuju privremene mjere u skladu s predloženom uredbom (članak 2.). Krizna situacija ili situacija više sile tada bi se utvrdila provedbenom odlukom Komisije (članak 3.) uz istodobno predlaganje provedbene odluke Vijeća kojom se odobravaju odstupanja i uspostavljaju mjere solidarnosti (članak 4.). Predloženom uredbom predviđa se „razdoblje za primjenu odstupanja

⁸ Mišljenje 2/00 („Kartagenski protokol”), ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.

⁹ Predmet C-300/89, *Komisija/Vijeće („Titanijev dioksid”)*, ECLI:EU:C:1991:244, točka 10.

¹⁰ Predmet C-137/12, *Komisija/Vijeće*, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53. i navedena sudska praksa.

¹¹ 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.

¹² Predmet C-300/89, točke 17.–25.; predmet C-268/94, *Portugal/Vijeće*, ECLI:EU:C:1996:461.

¹³ 2020/0279(COD) (COM(2020) 610 od 23.9.2020.)

¹⁴ 2016/0224(COD) (COM(2016) 467 od 13.7.2016. i izmijenjen COM(2020) 611 od 23.9.2020.)

i provedbu mjera solidarnosti” koje iznosi tri mjeseca i može se jednom produljiti za razdoblje istog trajanja (članak 5.). Njime se predviđa i stalno Komisijino praćenje stanja te postojanje koordinatora za solidarnost (članak 6. odnosno članak 7.). Poglavljem III. (člancima 8. i 9.) uređuju se „mjere solidarnosti i potpore u kriznoj situaciji”, a u poglavlju IV. (članci 10.–13.) utvrđena su odstupanja od zakonodavnog okvira u području migracija koja se mogu privremeno primjenjivati u kriznoj situaciji ili situaciji više sile. Dio privremenog dogovora o tom poglavlju bio je i članak 14. „o mjerama koje se primjenjuju na postupak vraćanja na granici u kriznoj situaciji” (moje isticanje). Taj je članak naknadno premješten u zasebni akt kojim se uređuje schengensko područje i više se ne pojavljuje u konačnom tekstu privremenog političkog dogovora. Na kraju, predložena uredba, kako je privremeno dogovorena, sadržava i ubrzani postupak za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu pod određenim uvjetima (članak 15.) i poglavlje sa završnim odredbama (članci 16.–20.).

V. – Analiza

Iako se ne osporava primjerenost članka 78. stavka 2. točaka (d) i (e) UFEU-a, kojima se pruža pravna osnova za zajedničke postupke za priznavanje i oduzimanje jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite te za donošenje kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu, valja napomenuti da iz toga proizlazi da se predloženom uredbom nastoje ostvariti upravo ti ciljevi u kriznoj situaciji ili situaciji više sile. Ovdje je prikladno napomenuti i da te odredbe nisu dio schengenske pravne stečevine.

Sporno je postojanje članka 78. stavka 2. točke (c) i članka 79. stavka 2. točke (c) UFEU-a kao dodatne pravne osnove u predloženoj uredbi nakon privremenog dogovora i tehničke procjene tog dogovora s obzirom na usklađenost schengenske pravne stečevine.

Članak 78. stavak 2. točka (c) UFEU-a opravdan je uključivanjem novih pravila za odobravanje statusa neposredne zaštite u kriznim situacijama i, posljedično, stavljanjem izvan snage Direktive o privremenoj zaštiti u predloženoj uredbi, kako ju je prvotno usvojila Komisija. S obzirom na to da se, na temelju ishoda međuinstitucijskih pregovora o kojemu su se suzakonodavci privremeno dogovorili, predloženom uredbom ipak ne bi stavila izvan snage Direktiva o privremenoj zaštiti niti bi se stvorio novi status neposredne zaštite, čini se primjerenim ukloniti članak 78. stavak 2. točku (c) UFEU-a iz njezine pravne osnove.

Kad je riječ o članku 79. stavku 2. točki (c) UFEU-a, suzakonodavci su u kontekstu ove Uredbe pregovarali i privremeno postigli dogovor i o mjerama koje se primjenjuju na postupak vraćanja na granici u kriznoj situaciji. No odredbe o vraćanju državljana trećih zemalja prvobitno su bile dio Schengenske konvencije (članci 23. i 24.) na temelju poglavlja VI. glave II. „Ukidanje kontrola na unutarnjim granicama i kretanje osoba”. Ključno je očuvati operabilnost i usklađenost schengenske pravne stečevine¹⁵ te njezinu potpunu usklađenost s jedne strane s relevantnim protokolima za PUP¹⁶ i s druge strane sa

¹⁵ Vidjeti, među ostalim, presudu od 26. listopada 2010. u predmetu C-482/08, *VIS (UK/Vijeće)*, 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.

¹⁶ 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.

sporazumima o pridruživanju Schengenu koje je Unija sklopila s Norveškom, Islandom, Švicarskom i Lihtenštajnom. Sve je oblike vraćanja državljana trećih zemalja sa schengenskog područja potrebno smatrati razvojem schengenske pravne stečevine s obzirom na to da svi državljani trećih zemalja koji ulaze na schengensko područje također podliježu jedinstvenim uvjetima ulaska utvrđenima Zakonikom o schengenskim granicama. Stoga bi i članak o mjerama koje se primjenjuju na postupak vraćanja na granici u kriznoj situaciji i sve druge odredbe o vraćanju u predloženoj Uredbi trebalo smatrati dijelom schengenske pravne stečevine povezane s integriranim upravljanjem granicama te bi ih trebalo ukloniti iz predložene uredbe koja nije akt kojim se uređuje schengensko područje. Slijedom toga bi i članak 79. stavak 2. točku (c) UFEU-a trebalo ukloniti iz pravne osnove predložene uredbe.

VI. – Zaključak i preporuka

Na svojem sastanku 11. ožujka 2024. Odbor za pravna pitanja odlučio je sa 17 glasova za, nijednim protiv i jednim suzdržanim glasom¹⁷ obavijestiti Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da se smatra primjerenim brisati članak 78. stavak 2. točku (c) i članak 79. stavak 2. točku (c) UFEU-a iz pravne osnove predložene uredbe na temelju preostalog članka 78. stavka 2. točaka (d) i (e) UFEU-a.

S poštovanjem,

Adrián Vázquez Lázara

¹⁷ Tijekom konačnog glasovanja 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 (za Sergey Lagodinsky, u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (za Jiří Pospíšil, u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika), 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.