



*Výbor pre právne veci
predseda*

26.3.2024

Pán Juan Fernando López Aguilar
predseda
Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci
BRUSEL

Vec: Stanovisko k právnemu základu návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa riešia krízové situácie a prípady vyššej moci v oblasti migrácie a azylu (COM(2020)0613 – C9-0308/2020 – 2020/0277(COD))

Vážený pán predseda,

listom z 15. februára 2024¹ predseda Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci v súlade s článkom 40 ods. 2 rokovacieho poriadku požiadal Výbor pre právne veci o poskytnutie stanoviska k vhodnosti doplneného právneho základu návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa riešia krízové situácie a prípady vyššej moci v oblasti migrácie a azylu² (ďalej len „navrhované nariadenie“).

Výbor JURI preskúma uvedenú otázku na svojej mimoriadnej schôdzi 11. marca 2024.

I – Kontext

Európsky parlament a Rada dosiahli v decembri 2023 predbežnú dohodu o legislatívnych návrhoch zahrnutých do Nového paktu o migrácii a azyle³, ktorý Komisia predložila v septembri 2020. Navrhované nariadenie, ktoré Komisia založila na článku 78 ods. 2 písm. c), d) a e) a článku 79 ods. 2 písm. c) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), bolo súčasťou tohto paktu.

Po predbežnej dohode, ktorú spoluzákonodarcovia dosiahli, boli právne útvary Európskeho parlamentu a Rady požiadané, aby posúdili výsledok medziinštitucionálnych rokovaní a

¹ D(2024)5159.

² COM(2020)0613, 23.september 2020.

³ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o Novom pakte o migrácii a azyle [COM(2020)0609 z 23.9.2020].

predložili technické odporúčania s cieľom zabezpečiť, aby sa dodržiavala funkčnosť a koherentnosť schengenského *acquis*.

Na základe tohto posúdenia právne útvary odporučili, aby sa z navrhovaného nariadenia odstránili ustanovenia relevantné z hľadiska schengenského *acquis* a začlenili sa do samostatného aktu. Výsledkom bol návrh nariadenia, ktorým sa stanovuje konanie o návrate na hraniciach a mení nariadenie (EÚ) 2021/1148⁴, ktoré vo svojej podstate zahŕňa ustanovenia o konaní o návrate na hraniciach, ktoré boli prerokované a predbežne schválené v rámci návrhu nariadenia, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii⁵, a to spolu s výnimkami prevzatými z navrhovaného nariadenia a so zmenami Nástroja finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku zriadeného nariadením (EÚ) 2021/1148⁶.

Európsky parlament a Rada schválili toto odporúčanie 31. januára 2024 počas schôdze kontaktnej skupiny pre azyl s piatimi rotujúcimi predsedníctvami Rady. V dôsledku toho vyvstala otázka vypustenia článku 79 ods. 2 písm. c) ZFEÚ z právneho základu navrhovaného nariadenia.

Okrem toho sa v navrhovanom nariadení pôvodne predpokladalo aj zrušenie smernice Rady 2001/55⁷ (ďalej len „smernica o dočasnej ochrane“) a zavedenie nových pravidiel priznania postavenia osoby s okamžitou ochranou v krízových situáciách vysídleným osobám z tretích krajín, ktoré sa nemôžu vrátiť do svojej krajiny pôvodu, čo bolo dôvodom na zahrnutie článku 78 ods. 2 písm. c) ZFEÚ do právneho základu. V priebehu medziinštitucionálnych rokovaní sa predbežne dohodlo, že smernica o dočasnej ochrane sa nezruší ani sa nevytvorí nový štatút okamžitej ochrany. Z právneho základu navrhovaného nariadenia by sa preto mal vypustiť aj článok 78 ods. 2 písm. c) ZFEÚ.

V nadväznosti na uvedené skutočnosti výbor LIBE požiadal výbor JURI o stanovisko k vhodnosti zmeneného právneho základu.

II – Príslušné články zmluvy

V kapitole 2 (Politiky vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo) tretej časti hlavy V ZFEÚ sa okrem iného uvádza (zvýraznenie doplnené):

Článok 78 (pôvodné články 63 body 1 a 2 a 64 ods. 2 ZES)

- 1. Únia tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej*

⁴ 2016/0224B(COD)

⁵ 2016/0224A(COD) (COM(2016)0467 z 13. júla 2016 a zmenené COM(2020)0611 z 23. septembra 2020).

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1148 zo 7. júla 2021, ktorým sa ako súčasť Fondu pre integrované riadenie hraníc zriaďuje Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (Ú. v. EÚ L 251, 15.7.2021, s. 48).

⁷ Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (Ú. v. ES L 212, 7.8.2001, s. 12).

krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 týkajúcimi sa právneho postavenia utečencov, ako aj inými príslušnými zmluvami.

2. Na účely odseku 1 Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú opatrenia týkajúce sa spoločného európskeho azylového systému, ktorý zahŕňa:

- a) *jednotný štatút azylu pre štátnych príslušníkov tretích krajín platný v celej Únii;*
- b) *jednotný štatút doplnkovej ochrany pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí bez toho, aby získali európsky azyl, potrebujú medzinárodnú ochranu;*
- c) ***spoločný systém dočasnej ochrany pre odídencov v prípade hromadného prílevu;***
- d) ***spoločné postupy udeľovania a odnímania jednotného štatútu azylu alebo doplnkovej ochrany;***
- e) ***kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu príslušného pre posúdenie žiadosti o azyl alebo o doplnkovú ochranu;***
- f) *normy týkajúce sa podmienok prijímania žiadateľov o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany;*
- g) *partnerstvo a spoluprácu s tretími krajinami na účely riadenia prílevov žiadateľov o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej alebo dočasnej ochrany.*

(...)

Článok 79

(pôvodný článok 63 body 3 a 4 ZES)

- 1. *Únia tvorí spoločnú prístahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnenne zdržiavajú v členských štátoch, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prístahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi.*
- 2. ***Na účely odseku 1 Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú opatrenia v týchto oblastiach:***
 - a) *podmienky vstupu a pobytu, ako aj normy týkajúce sa udeľovania dlhodobých víz a povolení na dlhodobý pobyt členskými štátmi vrátane tých, ktoré sú udeľované na účely zlúčenia rodiny;*
 - b) *vymedzenie práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnenne zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch;*

c) *nelegálne príst'ahovalectvo a neoprávnený pobyt vrátane odsunu a repatriácie osôb, ktoré sa zdržiavajú na území štátu neoprávnene;*

d) *boj proti obchodovaniu s ľuďmi, najmä so ženami a deťmi.*

(...)

III – Judikatúra Súdneho dvora EÚ týkajúca sa výberu právneho základu

Súdny dvor tradične považuje otázku vhodného právneho základu za otázku ústavného významu, ktorá zaručuje dodržiavanie zásady prenesených právomocí (článok 5 Zmluvy o Európskej únii) a určuje charakter a rozsah právomocí Únie⁸.

Podľa ustálenej judikatúry právny základ aktu Únie nezávisí od presvedčenia inštitúcie, pokiaľ ide o sledovaný cieľ, ale musí sa určiť podľa objektívnych kritérií – medzi ktoré patrí najmä cieľ a obsah opatrenia – pričom tieto kritériá podliehajú súdnemu preskúmaniu⁹.

Ak sa preskúmaním dotknutého aktu preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplňujúci, musí sa tento akt zakladať iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka¹⁰. Iba výnimočne, ak sa preukáže, že akt sleduje súčasne niekoľko cieľov, ktoré sú neoddeliteľne prepojené tak, že ani jeden z nich nie je vo vzťahu k druhému sekundárny a nepriamy, môže mať takýto akt rôzne právne základy¹¹. To by však bolo možné len vtedy, ak by postupy stanovené pre príslušné právne základy neboli nezlučiteľné s právom Európskeho parlamentu a toto právo neporušovali¹².

IV – Cieľ a obsah navrhovaného nariadenia

Ako sa vysvetľuje v dôvodovej správe navrhovaného nariadenia, ktorá pripomína skúsenosti z utečeneckej krízy v roku 2015, Únia potrebuje na riešenie krízy štruktúrovaný prístup, aby sa vyhla nutnosti reagovať *ad hoc*. Hoci sa zdá, že pôvodný text Komisie bol počas medziinštitucionálnych rokovaní zásadne zmenený, účelom predbežne dohodnutého znenia navrhovaného nariadenia je doplniť legislatívny rámec uplatniteľný v oblasti migrácie ako nástroj, ktorým sa zabezpečí, aby Únia mala k dispozícii osobitné pravidlá na účinné riešenie mimoriadnej krízovej situácie.

V navrhovanom nariadení sa vymedzuje krízová situácia (článok 1 ods. 4), ako aj prípady vyššej moci (článok 1 ods. 5), ktoré členským štátom umožňujú dočasne sa odchýliť od plnenia povinností vyplývajúcich z nariadenia o riadení azylu a migrácie¹³ a nariadenia o konaní o azyle¹⁴. V takýchto situáciách a za týchto okolností môžu členské štáty požiadať o

⁸ Stanovisko 2/00 (*Kartagenský protokol*), ECLI:EU:C:2001:664, bod 5.

⁹ Vec C-300/89, *Komisia/Rada (oxid titaničitý)*, ECLI:EU:C:1991:244, bod 10.

¹⁰ Vec C-137/12, *Komisia/Rada*, ECLI:EU:C:2013:675, bod 53 a citovaná judikatúra.

¹¹ Vec C-300/89, body 13 a 17; Vec C-42/97, *Parlament/Rada*, ECLI:EU:C:1999:81, bod 38; Stanovisko 2/00, bod 23; Vec C-94/03, *Komisia/Rada (Rotterdamský dohovor)*, ECLI:EU:C:2006:2 a vec C-178/03, *Komisia/Parlament a Rada*, ECLI:EU:C:2006:4, body 36 a 43.

¹² Vec C-300/89, body 17 až 25; Vec C-268/94, *Portugalsko/Rada*, ECLI:EU:C:1996:461.

¹³ 2020/0279(COD) (COM(2020)0610 z 23. septembra 2020)

¹⁴ 2016/0224(COD) (COM(2016)0467 z 13. júla 2016 a zmenené COM(2020)0611 z 23. septembra 2020.

výnimočné uplatnenie dočasných opatrení podľa navrhovaného nariadenia (článok 2). Krízová situácia alebo vyššia moc by sa potom určila vykonávacím rozhodnutím Komisie (článok 3), pričom by sa zároveň navrhlo vykonávacie rozhodnutie Rady, ktorým sa povolia výnimky a stanovia solidárne opatrenia (článok 4). V navrhovanom nariadení sa stanovuje „lehota na uplatňovanie výnimiek a solidárnych opatrení“, ktorá trvá tri mesiace a môže sa jedenkrát predĺžiť o rovnako dlhé obdobie (článok 5). Stanovuje sa v ňom aj nepretržité monitorovanie situácie zo strany Komisie (článok 6), ako aj funkcia koordinátora solidarity (článok 7). Kapitola III (články 8 a 9) upravuje „Solidárne a podporné opatrenia v krízovej situácii“, zatiaľ čo v kapitole IV (články 10 až 13) sa stanovujú výnimky z legislatívneho rámca uplatniteľného v oblasti migrácie, ktoré sa môžu dočasne uplatňovať počas krízovej situácie alebo v prípade vyššej moci. Súčasťou predbežnej dohody o tejto kapitole bol aj článok 14 „*Opatrenia, ktoré sa uplatňujú v konaní o návrate na hraniciach v krízovej situácii*“ (zvýraznenie doplnené). Tento článok bol následne presunutý do samostatného aktu relevantného z hľadiska schengenského *acquis* a v konečnom znení predbežnej politickej dohody sa už nenachádza. Predbežne dohodnuté znenie navrhovaného nariadenia obsahuje aj skrátené konanie na posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu uplatniteľné za určitých podmienok (článok 15) a kapitolu o záverečných ustanoveniach (články 16 až 20).

V – Analýza

Hoci nie je spochybnená vhodnosť článku 78 ods. 2 písm. d) a e) ZFEÚ, ktorý poskytuje právny základ pre spoločné postupy udeľovania a odnímania jednotného štatútu azylu alebo doplnkovej ochrany a pre prijatie kritérií a mechanizmov na určenie členského štátu príslušného pre posúdenie žiadosti o azyl alebo o doplnkovú ochranu, treba poznamenať, že z uvedených skutočností vyplýva, že navrhované nariadenie sleduje práve tieto ciele v krízových situáciách alebo v prípadoch vyššej moci. Je tiež užitočné poznamenať, že uvedené ustanovenia nie sú súčasťou schengenského *acquis*.

Vzhľadom na koherentnosť schengenského *acquis* sa za sporné považuje, že ako dodatočný právny základ bol v rámci navrhovaného nariadenia po predbežnej dohode a technickom posúdení tejto dohody zahrnutý článok 78 ods. 2 písm. c) a článok 79 ods. 2 písm. c) ZFEÚ.

Dôvodom na zahrnutie článku 78 ods. 2 písm. c) ZFEÚ bolo začlenenie nových pravidiel týkajúcich sa priznania postavenia osoby s okamžitou ochranou v krízových situáciách a následné zrušenie smernice o dočasnej ochrane v navrhovanom nariadení, ako ho pôvodne prijala Komisia. Keďže po medziinštitucionálnych rokovaniach by sa navrhovaným nariadením, ako sa na ňom predbežne dohodli spoluzákonodarcovia, už nezrušila smernica o dočasnej ochrane ani by sa nevytvoril nový štatút okamžitej ochrany, sa zdá byť skutočne vhodné vypustiť článok 78 ods. 2 písm. c) ZFEÚ z právneho základu navrhovaného nariadenia.

Pokiaľ ide o článok 79 ods. 2 písm. c) ZFEÚ, spoluzákonodarcovia v kontexte tohto nariadenia rokovali aj o opatreniach uplatniteľných na konanie o návrate na hraniciach v krízovej situácii a predbežne sa na nich dohodli. Ustanovenia týkajúce sa návratu štátnych príslušníkov tretích krajín z územia členských štátov však boli pôvodne súčasťou Schengenského dohovoru (hlava II kapitola VI – *Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach a pohyb osôb* – kapitola 4, články 23 a 24). Je nevyhnutné zachovať funkčnosť a koherentnosť

schengenského *acquis*¹⁵, ako aj jeho úplný súlad s príslušnými protokolmi SVV¹⁶ na jednej strane a na strane druhej s dohodami o pridružení k schengenskému priestoru, ktoré Únia uzavrela s Nórskom, Islandom, Švajčiarskom a Lichtenštajnskom. Každý návrat štátnych príslušníkov tretích krajín zo schengenského priestoru sa musí považovať za vývoj schengenského *acquis*, keďže všetci štátni príslušníci tretích krajín vstupujúci do schengenského priestoru podliehajú aj jednotným podmienkam vstupu, ktoré sú stanovené v Kódexe schengenských hraníc. Článok o opatreniach uplatniteľných na konanie o návrate na hraniciach v krízovej situácii a akékoľvek ďalšie ustanovenia o návrate v navrhovanom nariadení by sa preto mali takisto považovať za súčasť schengenského *acquis* v oblasti integrovaného riadenia hraníc a mali by sa vypustiť z navrhovaného nariadenia, ktoré nie je aktom relevantným z hľadiska schengenského *acquis*. Preto je odôvodnené, aby sa článok 79 ods. 2 písm. c) ZFEÚ vypustil z právneho základu navrhovaného nariadenia.

VI – Záver a odporúčanie

Výbor pre právne veci preto na svojej schôdzi 11. marca 2024 rozhodol 17 hlasmi za, pričom nikto nehlasoval proti a jeden poslanec sa zdržal hlasovania¹⁷, že Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci ako vhodné riešenie odporučí vypustenie článku 78 ods. 2 písm. c) a článku 79 ods. 2 písm. c) ZFEÚ z právneho základu navrhovaného nariadenia, pričom ako právny základ by sa mal použiť článok 78 ods. 2 písm. d) a e) ZFEÚ.

S úctou

Adrián Vázquez Lázara

¹⁵ Pozri okrem iného rozsudok z 26. 10. 2010 vo veci C-482/08, *Spojené kráľovstvo/Rada, (VIS)*, ECLI:EU:C:2010:631, bod 48, v ktorom Súdny dvor odkazuje na „*nevyhnutnú koherentnosť* [schengenského] *acquis* a tiež *nevyhnutnosť zachovať túto koherentnosť v rámci jeho možného vývoja*“; pozri aj body 49 a 58 uvedeného rozsudku.

¹⁶ Protokol (č. 19) o schengenskom *acquis* začlenenom do rámca Európskej únie, protokol (č. 21) o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a protokol (č. 22) o postavení Dánska.

¹⁷ Na záverečnom hlasovaní boli prítomní: Adrián Vázquez Lázara (predseda), Marion Walsmann (podpredsedníčka), Lara Wolters (podpredsedníčka), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (náhradník Sergeya Lagodinskeho v súlade s článkom 209 ods. 7 rokovacieho poriadku), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (náhradníčka Jiřího Pospíšila v súlade s článkom 209 ods. 7 rokovacieho poriadku), Axel Voss, Javier Zarzalejos.

**PRÍLOHA: SUBJEKTY ALEBO OSOBY,
KTORÉ SPRAVODAJCOVI POSKYTLI INFORMÁCIE**

Spravodajca na vlastnú zodpovednosť vyhlasuje, že informácie mu neposkytol žiadny subjekt ani osoba, ktoré treba uviesť v tejto prílohe podľa článku 8 prílohy I k rokovaciemu poriadku.