



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 88/17
U Luxembourg 26. srpnja 2017.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetima C-643/15 i C-647/15
Slovačka i Mađarska/Vijeće

Nezavisni odvjetnik Bot predlaže Sudu da odbije tužbe koje su Slovačka i Mađarska podnijele protiv privremenog mehanizma obveznog premještanja tražitelja azila

Taj mehanizam učinkovito i proporcionalno pridonosi tomu da se Grčka i Italija mogu suočiti s posljedicama migracijske krize iz 2015.

Kao odgovor na migracijsku krizu koja je zahvatila Europu tijekom ljeta 2015. Vijeće Europske unije donijelo je odluku¹ kako bi pomoglo Italiji i Grčkoj da se suoče s masovnim priljevom migranata. Ta odluka predviđa premještanje 120 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita iz tih dviju država članica u druge države članice Unije tijekom razdoblja od dvije godine.

Pobijana odluka donesena je na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, koji određuje da „[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”.

Slovačka i Mađarska, koje su, poput Češke Republike i Rumunjske, u Vijeću glasovale protiv donošenja te odluke², zahtijevaju od Suda da je poništi navodeći, s jedne strane, razloge kojima nastoje dokazati da je njezino donošenje zahvaćeno postupovnim pogreškama ili razloge koji su vezani uz izbor neprimjerene pravne osnove i, s druge strane, to da se njome ne može prikladno odgovoriti na migracijsku krizu niti je ona nužna u tu svrhu.

Tijekom postupka pred Sudom Poljska je intervenirala u potporu Slovačkoj i Mađarskoj, dok su Belgija, Njemačka, Grčka, Francuska, Italija, Luksemburg, Švedska i Komisija intervenirale u potporu Vijeću.

U svojem danas iznesenom mišljenju nezavisni odvjetnik Yves Bot predlaže Sudu da **odbije tužbe koje su podnijele Slovačka i Mađarska.**

Kao prvo, nezavisni odvjetnik odbacuje argument u skladu s kojim pobijanu odluku, iako nije donesena u okviru zakonodavnih postupaka iz UFEU-a³ i stoga formalno nije zakonodavni akt u pravnom sustavu EU-a, treba okvalificirati kao zakonodavni akt jer izmjenjuje više zakonodavnih akata EU-a poput Uredbe Dublin III⁴. U skladu s tim argumentom, takav zakonodavni akt trebao je biti donesen na temelju odredbe koja nije članak 78. stavak 3. UFEU-a s obzirom na to da ta odredba ne može biti pravna osnova zakonodavnih akata.

S tim u vezi nezavisni odvjetnik ističe da **se pobijana odluka ne može okvalificirati kao zakonodavni akt s obzirom na njezin sadržaj** jer UFEU posve formalno razlikuje zakonodavne i nezakonodavne akte. Naime, samo se akti doneseni u skladu s (redovnim ili posebnim)

¹ Odluka Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 248, str. 80.)

² Pri glasovanju Finska je bila suzdržana, dok su druge države članice glasovale za donošenje odluke.

³ Riječ je o redovnom zakonodavnom postupku i posebnom zakonodavnom postupku iz članka 289. UFEU-a.

⁴ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.)

zakonodavnim postupkom mogu smatrati zakonodavnim aktima. Iz toga slijedi da se postupci poput onoga iz članka 78. stavka 3. UFEU-a, čiji je tijek sličan posebnim zakonodavnim postupcima, ali ih UFEU izričito ne kvalificira kao takve, trebaju smatrati nezakonodavnim postupcima u skladu s kojima se donose nezakonodavni akti. U tim okolnostima nezavisni odvjetnik smatra da je **ta odluka nezakonodavni akt donesen na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a.**

U istom kontekstu nezavisni odvjetnik smatra da članak 78. stavak 3. UFEU-a **dopušta donošenje mjera koje, kao odgovor na jasno utvrđenu kriznu situaciju, privremeno i u odnosu na određene točke odstupaju od zakonodavnih akata u području azila.** Nezavisni odvjetnik također ističe da ta odredba dopušta Vijeću donošenje **svih privremenih mjera** koje ono smatra nužnima za suočavanje s migracijskom krizom. K tome, nezavisni odvjetnik utvrđuje da se precizna i privremena odstupanja ne mogu izjednačiti s trajnom izmjenom temeljnih pravila sadržanih u zakonodavnim aktima Unije u području azila, tako da **donošenje pobijane odluke nije zaobilaženje zakonodavnog postupka.**

Konačno, nezavisni odvjetnik pojašnjava da, s obzirom na to da je ta odluka nezakonodavni akt, **njezino donošenje nije uvjetovano zahtjevima vezanima uz sudjelovanje nacionalnih parlamenata** (jer se ti zahtjevi primjenjuju samo na zakonodavne akte).

Kao drugo, nezavisni odvjetnik utvrđuje da je vremensko područje primjene predmetne odluke (odnosno od 25. rujna 2016. do 26. rujna 2017.) precizno određeno pa njezina privremenost ne može biti dovedena u pitanje.

Kao treće, nezavisni odvjetnik ističe da se **zaključci Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015.,** u skladu s kojima države članice moraju „konsenzusom” postići dogovor o raspodjeli osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita „odražavajući posebne položaje država članica”, **ne protive tome da Vijeće donese pobijanu odluku.** Naime, ti su se zaključci odnosili na drugi projekt premještanja čiji je cilj bio raspodijeliti 40 000 osoba između država članica kao odgovor na migrantski priljev zabilježen u 2014. i tijekom prvih mjeseci 2015. Taj je projekt predmet Odluke 2015/1523⁵, a ne odluke koja se osporava u predmetnom slučaju.

Kao četvrto, nezavisni odvjetnik **odbacuje argument u skladu s kojim se Vijeće trebalo ponovno savjetovati s Europskim parlamentom** zbog toga što je unijelo bitne izmjene u Komisijin prijedlog prvobitne odluke time što je osobito uzelo u obzir izraz volje Mađarske da ne bude uvrštena na popis država članica korisnica mehanizma premještanja⁶ i time što je tu zemlju okvalificiralo kao državu članicu premještanja. S tim u vezi nezavisni odvjetnik smatra da, s obzirom na to da te izmjene ne zadiru u temeljna svojstva mehanizma, nije bilo potrebno novo formalno savjetovanje s Parlamentom.

Kao peto, nezavisni odvjetnik utvrđuje da, iako pobijana odluka sadržava izmjene u odnosu na Komisijin prvobitni prijedlog, **Vijeće nije bilo dužno odlučiti jednoglasno** jer se Komisija nije protivila tim izmjenama.

Kao šesto, nezavisni odvjetnik smatra da pobijana **odluka automatski pridonosi smanjenju znatnog pritiska na grčki i talijanski sustav azila nakon migracijske krize u ljeto 2015. te je tako prikladna za ostvarivanje cilja koji se njome želi postići.**

U tim okolnostima slaba učinkovitost mjera predviđenih tom odlukom ne dovodi u pitanje njezinu prikladnost za ostvarivanje postavljenog cilja jer se potonja mora ocjenjivati s obzirom na činjenične i pravne elemente koji su postojali na dan njezina donošenja, a ne s obzirom na naknadna razmatranja o njezinu stupnju učinkovitosti. Usto, nezavisni odvjetnik naglašava da se **slaba učinkovitost može objasniti** nizom elemenata, među kojima je **djelomično ili potpuno**

⁵ Odluka Vijeća od 14. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 239, str. 146.)

⁶ Mađarska tvrdi da je odbila biti okvalificirana kao država članica korisnica mehanizma premještanja kako bi izbjegla da je se smatra državom članicom koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji su trebali biti podneseni u državi članici u kojoj su migranti stvarno ušli na područje Unije.

neizvršenje pobijane odluke od strane pojedinih država članica (poput Slovačke i Mađarske), što je protivno obvezi solidarnosti i pravičnoj raspodjeli tereta koju države članice imaju u području politike azila.

Konačno, kao sedmo, nezavisni odvjetnik ističe da **na temelju gore navedene obveze Vijeće može donijeti privremenu mjeru čiji je cilj obvezna raspodjela osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita između država članica, tako da se ne može smatrati da takva mjera očito prekoračuje ono što je nužno kako bi se učinkovito odgovorilo na migracijsku krizu.**

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća nezavisnih odvjetnika je predložiti Sudu, u punoj neovisnosti, pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

NAPOMENA: Tužba za poništenje služi za poništenje akata institucija Unije koji su protivni pravu Unije. Pod određenim uvjetima države članice, europske institucije i pojedinci mogu podnijeti tužbu za poništenje Sudu ili Općem sudu. Ukoliko je tužba osnovana, akt će se poništiti. Dotična institucija mora popuniti eventualnu pravnu prazninu nastalu poništenjem akta.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

Cjelovit tekst mišljenja objavljuje ([C-643/15](#) i [C-647/15](#)) se na stranici CURIA na dan čitanja.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 3708

Snimke s objave presude nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106