

Bruxelles, 19. veljače 2021.
(OR. en)

6357/21

LIMITE

JUR 97
JAI 172
MIGR 42
ASILE 16
SCHENGEN 9

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Predmet:	Prijedlog novog pakta o migracijama i azilu – „Prilagođeno teritorijalno važenje” – Relevantnost sastavnica predloženog pakta za schengensku i dublinsku pravnu stečevinu – Poštovanje usklađenosti, djelovanja i sposobnosti razvoja schengenske i dublinske pravne stečevine – Poštovanje relevantnih protokola, poglavito korisnog učinka Protokola br. 21

U ovom se pravnom mišljenju analiziraju pitanja prilagođenog teritorijalnog važenja u trima prijedlozima, stoga je ono nužno opširno. Tekstu mišljenja prethodi sadržaj u svrhu jednostavnijeg čitanja.

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

I. UVOD

1. Komisija je 23. rujna 2020. podnijela Vijeću novi pakt o migracijama i azilu („pakt”). Kada je riječ o aktima koje će Parlament i Vijeće donijeti redovnim zakonodavnim postupkom, pakt se sastoji od triju novih zakonodavnih prijedloga i dvaju izmijenjenih zakonodavnih prijedloga:
 - Prijedloga uredbe o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama („predložena uredba o dubinskoj provjeri”),
 - Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama („Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama”),
 - Prijedloga uredbe o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila („predložena uredba o kriznim situacijama”),
 - izmijenjenog Prijedloga uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji („izmijenjeni Prijedlog uredbe o postupcima azila”),
 - izmijenjenog Prijedloga uredbe o uspostavi sustava „Eurodac” („izmijenjeni Prijedlog uredbe o Eurodacu”).
2. Među pripremnim tijela Vijeća pojavilo se pitanje relevantnosti tih prijedlogâ za schengensku i dublinsku pravnu stečevinu te njihova mogućeg utjecaja na te pravne stečevine. Tijekom rasprava vođenih unutar Radne skupine za azil i Radne skupine za integraciju, migracije i protjerivanje Pravna je služba već navela da razmatra pitanje jesu li pakt i njegove različite sastavnice funkcionalni i poštuju li se njima usklađenost schengenske i dublinske pravne stečevine.
3. Ključno pitanje koje je potrebno razmotriti jest je li pravno moguće donijeti prijedloge u obliku u kojem ih je predstavila Komisija ili je njihove dijelove potrebno reorganizirati tako da se određene odredbe premjeste i/ili da se upotrijebe unakrsna upućivanja kako bi se poštovala usklađenost schengenske i dublinske pravne stečevine i relevantnih protokola te, konkretnije, koristan učinak prava sudjelovanja koje je Irskoj dodijeljeno na temelju Protokola br. 21.

4. Mišljenje Pravne službe bit će poglavito usmjereno na tri prijedloga, točnije, na izmijenjeni Prijedlog uredbe o postupcima azila, Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama te na predloženu uredbu o kriznim situacijama. Ti se akti izravno odnose na pitanje prilagođenog teritorijalnog važenja, tj. pitanje pripadaju li odredbe tih prijedloga schengenskoj pravnoj stečevini, dublinskoj pravnoj stečevini ili drugim područjima pravne stečevine Unije i u kojoj mjeri, kao i na posljedice toga u kontekstu primjene relevantnih protokola i sudjelovanja ili nesudjelovanja određenih država članica.
5. Rješavanje pitanja prilagođenog teritorijalnog važenja schengenske i dublinske pravne stečevine u trenutačnoj početnoj fazi zakonodavnog rada nužno je kako bi se u potpunosti poštovali relevantni protokoli priloženi Ugovorima u kojima su utvrđeni zahtjevi za sudjelovanje ili nesudjelovanje Irske i Danske u predloženim zakonodavnim instrumentima. Osim toga, to utječe i na pitanje povezanosti država pridruženih schengenskom području i Dublinskom sustavu (Norveška, Island, Švicarska i Lihtenštajn) s razvojem relevantne pravne stečevine, tj. pitanje primjene sporazumâ o pridruživanju između Unije i tih država te, u pogledu odredaba pakta koje predstavljaju razvoj schengenske pravne stečevine, rada Mješovitog odbora koji je osnovan schengenskim sporazumima.
6. Naposljetku, usklađena primjena sastavnica pakta koje pripadaju schengenskoj odnosno dublinskoj pravnoj stečevini u svim relevantnim državama članicama i pridruženim državama² ključna je za osiguravanje pravilnog funkcioniranja i djelovanja schengenskog područja i Dublinskog sustava u praksi.
7. Od samog se početka ističe da je svrha ovog mišljenja razmatranje isključivo pitanja u pogledu prilagođenog teritorijalnog važenja koja su proizašla iz navedenih prijedloga kako bi se osigurala usklađenost relevantnih pravnih stečevina i sukladnost s relevantnim protokolima. Ovim se mišljenjem nastoji pružiti sveobuhvatan odgovor na ta pitanja te pritom uzeti u obzir (i što više zadržati) strukturu i temeljnu logiku pakta koji je predstavila Komisija.

² Za potrebe ovog mišljenja Norveška, Island, Švicarska i Lihtenštajn nazivaju se državama pridruženima schengenskom području, državama koje sudjeluju u Dublinskom sustavu ili pridruženim državama, ovisno o tome upućuje li se u tekstu na schengensku pravnu stečevinu, dublinsku pravnu stečevinu ili na obje pravne stečevine.

U ovom se mišljenju ne procjenjuje niti razmatra sadržaj predloženih tekstova. Odgovori na pravna pitanja koji se iznose u ovom mišljenju poglavito ne dovode u pitanje hoće li se i u kojoj mjeri, u smislu sadržaja, postići dogovor o bilo kakvom obliku postupka na granici ili obvezne solidarnosti, prema prijedlogu Komisije, tijekom rasprava u Vijeću i među suzakonodavcima, kao ni hoće li se i u kojoj mjeri Komisiji dodijeliti provedbene ovlasti.

8. Ovim se mišljenjem potvrđuju i razrađuju usmena razmatranja predstavnika Pravne službe Vijeća. U njemu će se i. obrazložiti pravni okvir i kontekst u kojem djeluju prijedlozi te poveznica između schengenske i dublinske pravne stečevine, ii. razmotriti relevantnost izmijenjenog Prijedloga uredbe o postupcima azila, Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama te predložene uredbe o kriznim situacijama u kontekstu schengenske i dublinske pravne stečevine upućivanjem na neke od sastavnica tih prijedloga, i, zaključno, iii. navesti neki pravno utemeljeni i izvedivi načini rješavanja utvrđenih problema.

I. PRAVNI OKVIR I KONTEKST PRIJEDLOGA

1. Schengenska pravna stečevina

9. Schengenska pravna stečevina skup je pravila donesenih i razrađenih na temelju Schengenskog sporazuma potpisanog 14. lipnja 1985. i Schengenske konvencije potpisane 19. lipnja 1990. s krajnjim ciljem ukidanja nadzora osoba pri prijelazu unutarnjih granica schengenskog područja. Kako bi se nadomjestio ukinut nadzor na unutarnjim granicama, Schengenskom je konvencijom predviđen niz „kompenzacijskih mjera” koje bi zamijenile nadzor na unutarnjim granicama te omogućile održavanje visoke razine sigurnosti unutar područja slobodnog kretanja.
10. Ugovorom iz Amsterdama schengenska pravna stečevina uključena je od 1. svibnja 1999. u Ugovore³, pri čemu je predviđen cilj bio „unaprijediti europsku integraciju i osobito omogućiti Europskoj uniji da se brže razvije u područje slobode, sigurnosti i pravde”⁴.
[neslužbeni prijevod]

³ Vidjeti Protokol br. 2 o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije (1999.).

⁴ Vidjeti prvu uvodnu izjavu Schengenskog protokola iz 1999. (op. cit. u bilješci 3.).

11. Ugovorom iz Lisabona „područje [...] bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama [tj. kompenzacijskim mjerama] u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala”⁵ službeno je postalo ciljem Unije. Stoga članak 67. UFEU-a, kojim se utvrđuju ciljevi područja slobode, sigurnosti i pravde, u stavku 2. predviđa da Unija „[o]sigurava da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju i oblikuje zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama (...)”. Na temelju članka 77. stavka 1. UFEU-a politika Unije jest „osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica bez obzira na njihovo državljanstvo ne provjeravaju”, „obavljati kontrolu osoba i učinkovit nadzor prijelaza vanjskih granica” te „uvoditi integrirani sustav upravljanja vanjskim granicama”.
12. U trenutačnom okviru prava Unije schengenska pravna stečevina predstavlja bliskiju ili pojačanu suradnju među 26 država članica koja je izravno odobrena Ugovorima⁶ i dio je pravne stečevine Unije koju u slučaju proširenja prihvaćaju nove države članice (članci 1. i 7. Protokola br. 19). Schengenska pravna stečevina „zamišljena [je] i djeluje kao usklađena cjelina”⁷. Sud je u nekoliko navrata istaknuo važnost usklađenosti schengenske pravne stečevine, posebice u svojim presudama o biometričkim putovnicama i VIS-u⁸.

⁵ Vidjeti članak 3. stavak 2. UEU-a o ciljevima Unije.

⁶ Vidjeti točke 26. i 47. presude Suda od 8. rujna 2015., predmet C-44/14, „Eurosur”, ECLI:EU:C:2015:554.

⁷ Vidjeti drugu tvrdnju koja počinje s „budući da” Odluke Vijeća 2000/365/EZ od 29. svibnja 2000. o zahtjevu Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 131, 1.6.2000., str. 43.). Vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća o sustavu ulaska/izlaska, dok. 13491/16, točka 5. Nužna usklađenost kojom se uređuje schengenska pravna stečevina nalik je koherentnosti kojom se uređuje pojačana suradnja na temelju članka 334. UFEU-a. Zbog potrebe za usklađenosti schengenske pravne stečevine autori Ugovora zabranili su situaciju pojačane suradnje unutar pojačane suradnje u okviru schengenskog sustava. Stoga se posljednjim podstavkom članka 87. stavka 3. UFEU-a zabranjuje primjena pojačane suradnje predviđene tim stavkom na akte koji predstavljaju razvoj schengenske pravne stečevine u području policijske suradnje.

⁸ Vidjeti presudu od 18. prosinca 2007., predmet C-77/05, „biometrijske putovnice” (Ujedinjena Kraljevina protiv Vijeća), ECLI:EU:C:2007:803, točke 60. i 61., u kojoj je Sud presudio da mjere čiji je cilj provedba ili daljnji razvoj schengenske pravne stečevine „moraju logično biti u skladu s odredbama koje se njima provode ili razvijaju” [neslužbeni prijevod]; vidjeti i presudu od 26. listopada 2010., predmet C-482/08, „VIS” (Ujedinjena Kraljevina protiv Vijeća), ECLI:EU:C:2010:631, točku 48., u kojoj Sud upućuje na „potrebu za usklađenosti [schengenske] pravne stečevine i potrebu za održavanjem te usklađenosti u područjima u kojima se pravna stečevina razvija” [neslužbeni prijevod]; vidjeti ujedno točke 49. i 58. te presude. Vidjeti mišljenja Pravne službe Vijeća o važnosti Opće uredbe o zaštiti podataka u pogledu schengenske pravne stečevine, dok. 12682/12 (točka 8.); o sustavu ulaska/izlaska, dok. 13491/16 (točka 5.) i o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, dok. 10768/17 (točke 22. – 26.).

Sud je u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na schengensku pravnu stečevinu neprestano štitio njezinu usklađenost, no i sposobnost njezina razvoja u korist država koje su prihvatile i primjenjuju sve njezine odredbe, a da ih pritom u tome ne sprečavaju druge države koje ne primjenjuju sve te odredbe. Naime, Sud je spriječio pokušaje koji bi doveli do selektivnog pristupa u pogledu schengenske pravne stečevine nauštrb njezine usklađenosti, djelovanja u praksi i sposobnosti razvoja.

13. Sud je presudio da se „mora uzeti u obzir sustav kao cjelina koju dijelom čini pravna stečevina”. [neslužbeni prijevod] Prijedlozi koji se temelje na toj pravnoj stečevini „moraju biti u skladu s odredbama koje provode ili razvijaju kako bi pretpostavljali prihvatanje tih odredaba i načela na kojima se temelje”, a „usklađenost schengenske pravne stečevine i njezina budućeg razvoja podrazumijeva da države koje sudjeluju u toj pravnoj stečevini, kada je razvijaju i pojačavaju suradnju koju su ovlaštene uspostaviti na temelju članka 1. Protokola o schengenskoj pravnoj stečevini, nisu obvezne predvidjeti posebne mjere prilagodbe za druge države članice koje nisu sudjelovale u donošenju mjera u vezi s ranijim fazama razvoja pravne stečevine”⁹. [neslužbeni prijevod]
14. Pridržavanje načela usklađenosti različitih dijelova schengenske pravne stečevine, kao i njihova djelovanja u praksi, navodi se i u Protokolu br. 19 kao važan element koji je potrebno uzeti u obzir pri razmatranju različitih pristupa primjeni te pravne stečevine. Usklađenost i djelovanje u praksi kriteriji su na kojima se temelji upotreba mehanizma „giljotine” (članak 5. stavak 2. Protokola br. 19) kojim se predviđa prestanak primjene te pravne stečevine u mjeri koju Vijeće smatra potrebnom u slučaju da Irska (ili Ujedinjena Kraljevina u to vrijeme) ne sudjeluje u prijedlogu kojim se nadalje razvija određeni element schengenske pravne stečevine koji je već obvezuje.

⁹ Vidjeti presudu u slučaju „VIS”, točke 45. – 49. (op. cit. u bilješci 8.)

15. Slijedom toga, sudjelovanje ili nesudjelovanje u schengenskoj pravnoj stečevini ili nekom njezinom dijelu ne može biti rezultat isključivo političke ili diskrecijske odluke, već se mora temeljiti na objektivnim kriterijima kako bi ta pravna stečevina pravilno funkcionirala te je pritom je potrebno poštovati usklađenost predmetnih područja koja čine cjelinu pravne stečevine, kao i njihovu sposobnost razvoja i djelovanje u praksi.
16. Kada je riječ o različitostima u pogledu sudjelovanja u schengenskoj pravnoj stečevini, Irska i Ujedinjena Kraljevina nisu sudjelovale u Schengenskoj konvenciji iz 1990. Danska je Schengenskoj konvenciji pristupila 1996.¹⁰ Načini na koje su u schengenskoj pravnoj stečevini sudjelovale Irska i Ujedinjena Kraljevina s jedne strane te Danska s druge uređeni su protokolima priloženima Ugovorima u postupku integracije te pravne stečevine u okvir Unije 1999. putem Ugovora iz Amsterdama¹¹.
17. Protokolom o schengenskoj pravnoj stečevini potvrđene su dvije postojeće situacije te je taj protokol u skladu s njima prilagođen: Zajednički putni prostor koji dijele Irska i Ujedinjena Kraljevina, zbog čega te dvije države nisu bile voljne sudjelovati u schengenskom području (vidjeti i Protokol br. 20), i Nordijska unija putnih isprava koju čine nordijske države; tri su države članice EU-a, a Island i Norveška treće su države, stoga se svih pet nordijskih država odlučilo pridružiti schengenskom području kako bi održale svoj poseban odnos (vidjeti uvodnu izjavu 6. Protokola br. 19).

¹⁰ Sporazum o pristupanju Kraljevine Danske Konvenciji o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, potpisanoj u Schengenu 19. lipnja 1990. (SL L 239, 22.9.2000., str. 97.). Konvenciji su tada pristupile i Finska i Švedska.

¹¹ Vidjeti članke 3. i 4. Schengenskog protokola iz 1999. (op. cit. u bilješci 3.) i Protokol o stajalištu Danske iz 1999. (SL C 340, 10.11.1997.).

18. U skladu s trenutanim okvirom prava Unije i nakon izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, Irska je jedina država članica koja nije dio schengenskog područja¹². Međutim, u skladu s člankom 4. Protokola br. 19 (Protokol o schengenskoj pravnoj stečevini), dopušteno je u bilo kojem trenutku zatražiti sudjelovanje u schengenskoj pravnoj stečevini ili nekom njezinu dijelu, što podliježe obvezi poštovanja usklađenosti te pravne stečevine i njezina djelovanja u praksi. Irska je zatražila sudjelovanje u dijelovima schengenske pravne stečevine koji su povezani s policijskom suradnjom i pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, što je Vijeće odobrilo 2002. te je 2020. donijelo prvu odluku o stupanju toga sudjelovanja na snagu¹³. Međutim, Irska ne sudjeluje u dijelu schengenske pravne stečevine koji se odnosi na granice (što uključuje viznu politiku i vraćanje).
19. Kada je riječ o Danskoj, ona ima poseban položaj uređen člankom 4. Protokola br. 22 koji odražava činjenicu da je Danska pristupila Schengenskoj konvenciji 1996. i koji je obvezuje da bilo koju mjeru kojom se razvija schengenska pravna stečevina provede u svojem nacionalnom pravu, pri čemu se takvom mjerom stvara obveza na temelju međunarodnog prava. Iako Danska ima slobodu odlučivanja o tome hoće li provesti takvu mjeru, ako je odluči ne provesti, razmotrit će se „poduzimanje odgovarajućih mjera” u pogledu njezina sudjelovanja u schengenskom području.

¹² Bugarska, Rumunjska, Cipar i Hrvatska dio su schengenskog područja na temelju svojih akata o pristupanju. Usprkos tome, nadzor na njihovim unutarnjim granicama još nije ukinut (vidjeti točku 8. mišljenja Pravne službe Vijeća o sustavu ulaska/izlaska, dok. 13491/16).

¹³ Vidjeti Odluku Vijeća 2002/192/EZ o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.) i Provedbenu odluku Vijeća (EU) 2020/1745 od 18. studenoga 2020. o stavljanju na snagu odredaba schengenske pravne stečevine o zaštiti podataka i o privremenom stavljanju na snagu određenih odredaba schengenske pravne stečevine u Irskoj (SL L 393, 23.11.2020., str. 3.).

20. Naposljetku, kad je riječ o četirima pridruženim državama, Norveškoj, Islandu, Švicarskoj i Lihtenštajnu, one su povezane s primjenom i razvojem schengenske prave stečevine svojim sporazumima o pridruživanju toj pravnoj stečevini, koje su sklopile s Unijom¹⁴. Na temelju tih sporazuma Unija s tim državama dijeli područje na čijim se unutarnjim granicama ne provodi nadzor osoba i unutar kojega se cjelokupna schengenska pravna stečevina u potpunosti i usklađeno primjenjuje, kao i njezine naknadne izmjene. Te su države dinamično povezane s razvojem te pravne stečevine u fazi oblikovanja odluka tako što sudjeluju u Mješovitom odboru koji se u praksi sastaje neposredno nakon relevantnih sastanaka Vijeća i njegovih pripremnih tijela. Nakon što Unija donese određenu schengensku mjeru, pridružene države moraju odlučiti hoće li je prihvatiti. Ako je odluče ne prihvatiti, takozvanom „giljotinskom” klauzulom predviđen je raskid sporazuma o pridruživanju.

2. Dubljinska pravna stečevina i njezina bliska povezanost sa schengenskim područjem

21. Poglavlje VII. (članci 28. – 38.) Schengenske konvencije iz 1990. sadržavalo je odredbe o odgovornosti za obradu zahtjeva za azil. Te su odredbe uključene kao „kompenzacijske mjere” u Glavu II. Schengenske konvencije pod nazivom „Ukidanje kontrola na unutarnjim granicama i kretanje osoba”, zajedno s dijelovima schengenske pravne stečevine povezanima s prelaskom vanjskih granica, vizama, slobodnim kretanjem unutar schengenskog područja za državljane treće zemlje koji u njemu zakonito borave i vraćanjem iz schengenskog područja državljana treće zemlje koji u tom području nezakonito borave. Odredbe koje se odnose na određivanje država članica odgovornih za obradu zahtjeva za azil od samog uspostavljanja schengenskog područja smatraju se stoga temeljnom sastavnicom koja omogućuje pravilno funkcioniranje područja bez nadzora osoba na unutarnjim granicama.

¹⁴ – Sporazum između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 176, 10.7.1999., str. 36.).
– Sporazum između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008., str. 52.).
– Protokol između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 160, 18.6.2011., str. 3.).

22. Poglavlje VII. Schengenske konvencije zamijenjeno je u rujnu 1997. takozvanom Dublinskom konvencijom kojom se određuje država odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji su podneseni u jednoj od država članica¹⁵. Time se pružila mogućnost Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj, koje nisu bile zainteresirane za sudjelovanje u dijelu schengenske pravne stečevine koji se odnosi na granice, da sudjeluju u odredbama u pogledu odgovornosti za obradu zahtjeva za azil. Kao ni odredbe Schengenske konvencije o odgovornosti za obradu zahtjeva za azil, Dublinska konvencija nije bila namijenjena usklađivanju materijalnih ili postupovnih pravila u pogledu azila, već je bila ograničena na određivanje jedinstvenih kriterija dodjele odgovornosti za razmatranje zahtjeva za azil samo jednoj državi.
23. Poglavlje VII. Schengenske konvencije zamijenjeno je Dublinskom konvencijom od datuma njezina stupanja na snagu u rujnu 1997. te je time službeno prestalo predstavljati razvoj schengenske pravne stečevine. To odvajanje, međutim, nije dovelo u pitanje materijalnu poveznicu između funkcioniranja schengenskog područja i novih odredaba Dublinske konvencije, kao ni njezin cilj doprinosa uspostavljanju područja bez unutarnjih granica¹⁶. Dublinska konvencija zamijenjena je 2003. takozvanom Uredbom Dublin II¹⁷ koja se temeljila na pravnoj osnovi koja je u Ugovor o EZ-u uvedena Ugovorom iz Amsterdama (tadašnji članak 63. stavak 1. točka (a), sadašnji članak 78. stavak 2. točka (e) UFEU-a).

¹⁵ Konvencija o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji su podneseni u jednoj od država članica Europskih zajednica, koja je potpisana u Dublinu 15. lipnja 1990. (SL C 254, 19.8.1997., str. 1.). Dublinska konvencija prvi je put stupila na snagu 1. rujna 1997. za prvih 12 država potpisnica (Belgija, Danska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina).

¹⁶ Odredbe članaka 28. – 38. Schengenske konvencije iz 1990. stavljene su izvan snage takozvanim Protokolom iz Bonna koji su ratificirale sve ugovorne stranke Konvencije nakon odluke donesene na sastanku Schengenskog izvršnog odbora u Bonnu 26. travnja 1994. Na temelju preambule Protokola iz Bonna „Konvencija o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenih u jednoj od država članica Europskih zajednica, potpisana u Dublinu 15. lipnja 1990., jedna je od konvencija koje su članice Europskih zajednica sklopile s ciljem ostvarivanja prostora bez unutarnjih granica u smislu članka 142. stavka 1. Konvencije (schengenske) iz 1990.” (naknadno istaknuto).

¹⁷ Uredba (EZ) br. 343/2003 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće države (SL L 50, 25.3.2003., str. 1.).

24. Kako bi se Dublinska konvencija učinkovito primijenila, 2000. godine donesena je Uredba o Eurodacu¹⁸. Ta je uredba zbog neraskidive povezanosti s Dublinskom konvencijom postala dijelom „dublinske pravne stečevine”. Takozvanu Dublinsku pravnu stečevinu danas čine Uredba Dublin III¹⁹ i Uredba o Eurodacu iz 2013.²⁰ na temelju članka 78. stavka 2. točke (e) UFEU-a koji je dio pravne stečevine Unije o azilu.
25. Komisija je 2016. unutar paketa o azilu predstavila prijedlog Uredbe Dublin IV u kojem je prvi put predložen „korektivni mehanizam raspodjele”²¹. Da je bio konačno donesen, takav bi se korektivni mehanizam raspodjele primjenjivao kao dio dublinske pravne stečevine na sve države koje primjenjuju tu stečevinu te bi je time i zamijenio. Međutim, napredak tog dokumenta zaustavljen je na razini Vijeća.
26. Kada je riječ o stajalištu Irske, Uredba Dublin III i Uredba o Eurodacu iz 2013. koje su trenutačno na snazi obuhvaćene su područjem primjene Protokola br. 21 o stajalištu Irske. Na temelju tog protokola Irska ima pravo na sudjelovanje na početku postupka, tj. u roku od tri mjeseca nakon što se Vijeću predstavi prijedlog u skladu s glavom V. dijela trećeg UFEU-a (članak 3., rano sudjelovanje) ili u bilo kojem trenutku nakon donošenja mjere (članak 4., sudjelovanje nakon usvajanja).

Irska je u skladu sa svojim sudjelovanjem u Dublinskoj konvenciji i Protokolom br. 21 do sada odučila sudjelovati u objema uredbama, odnosno Uredbi Dublin III i Uredbi u Eurodacu iz 2013. Međutim, nije donijela odluku o ranom sudjelovanju u pogledu prijedloga Komisije iz 2016. o uredbi Dublin IV i prijedloga nove uredbe o Eurodacu, kao ni u pogledu Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama koji je Komisija predstavila u rujnu 2020. U skladu s člankom 4. Protokola br. 21 Irska će imati pravo na sudjelovanje u bilo kojem trenutku nakon donošenja uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

¹⁸ Uredba Vijeća (EZ) br. 2725/2000 od 11. prosinca 2000. o osnivanju sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije (SL L 316, 15.12.2000., str. 1.).

¹⁹ Uredba (EU) br. 604/2013 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 državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL L 180, 29.6.2013., str. 31.).

²⁰ Prvu je Uredbu o Eurodacu 2013. zamijenila Uredba (EU) br. 603/2013 (SL L 180, 29.6.2013., str. 1.).

²¹ Vidjeti poglavlje VII. Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), COM(2016) 0270 final – 2016/0133 (COD). Najnoviji tekst o kojem se raspravljalo na razini pripremnih tijela Vijeća nalazi se u dok. 9367/18. Vidjeti i izvješće o napretku u dokumentu 6600/19.

27. Kada je riječ o Danskoj, kada je Uredba Dublin II zamijenila Dublinsku konvenciju, s Danskom, koja je već bila dijelom schengenskog područja²² i stranka Dublinske konvencije, sklopljen je sporazum²³ s obzirom na činjenicu da nije mogla sudjelovati u Uredbi Dublin II zbog svojeg posebnog stajališta (automatsko nesudjelovanje) utvrđenog Protokolom o stajalištu Danske koji je priložen Ugovorima²⁴. Taj je sporazum sklopljen 2006. i njime su odredbe Uredbe Dublin II i Uredbe o Eurodacu iz 2000. proširene na Dansku. U okviru tog sporazuma predviđena je dinamična prilagodba razvoju dublinske pravne stečevine. U slučaju donošenja izmjena tih uredaba Danska je dužna obavijestiti o svojoj odluci o tome hoće li provesti sadržaj tih izmjena. Ako odluči ne prihvatiti izmjene, „giljotinskom” klauzulom predviđen je raskid sporazuma. Danska je naknadno prihvatila Uredbu Dublin III i Uredbu o Eurodacu iz 2013.
28. Kada je riječ o Norveškoj, Islandu, Švicarskoj i Lihtenštajnu, zbog sklapanja Dublinske konvencije u njihovim su sporazumima o pridruživanju Schengenu članci 28. – 38. Schengenske konvencije isključeni iz područja primjene schengenske pravne stečevine koja se na njih primjenjuje. Međutim, kada su se Norveška i Island 1999. pridružili schengenskoj pravnoj stečevini, smatralo se nužnim da se prikladno rješenje o kriterijima i mehanizmima za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil utvrdi i primijeni istodobno s odredbama schengenske pravne stečevine²⁵.

²² Vidjeti sporazum op. cit. u bilješki 10.

²³ Sporazum između Europske zajednice i Kraljevine Danske o kriterijima i mehanizmima za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u Danskoj ili bilo kojoj drugoj državi članici Europske unije i sustavu „Eurodac” za uspoređivanje otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije (SL L 66, 8.3.2006., str. 37.).

²⁴ Potrebno je napomenuti da se takav sporazum, kojim su se dijelovi pravne stečevine Unije počeli primjenjivati na Dansku usprkos njezinu protokolu o nesudjelovanju, u to vrijeme smatrao mogućim jer inačica Protokola o stajalištu Danske iz 1999. nije sadržavala mogućnost jednaku onoj koju pruža trenutačna inačica Protokola (br. 22). Sada Danska ima mogućnost (prema članku 8.), ako tako odluči u skladu sa svojim ustavnim odredbama, zamijeniti dio prvi Protokola br. 22 fleksibilnijim mehanizmom sudjelovanja sličnim onome iz Protokola br. 21 (tekst tog protokola priložen je Protokolu br. 22), čime se Danskoj pruža potencijalna prilika za sudjelovanje u onim dijelovima pravne stečevine Unije u kojima želi sudjelovati, kao što je to slučaj s Irskom.

²⁵ Člankom 7. sporazuma o pridruživanju Islanda i Norveške schengenskoj pravnoj stečevini (op. cit. u bilješki 14.) utvrđeno je sljedeće: „Stranke Sporazuma suglasne su da je potrebno utvrditi odgovarajuće rješenje za kriterije i mehanizme za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u bilo kojoj državi članici ili u Islandu ili Norveškoj. Takvo bi rješenje trebalo biti utvrđeno u trenutku kada odredbe [schengenske pravne stečevine] stupe na snagu za Island i Norvešku” (naknadno istaknuto). Kao i u slučaju pridruživanja schengenskoj pravnoj stečevini, pridruživanje dublinskoj pravnoj stečevini osmišljeno je da bude dinamično, tj. da se prilagođava razvoju pravne stečevine. Međutim, pridruženost dublinskoj pravnoj stečevini ne omogućuje pridruženim državama istu razinu sudjelovanja u oblikovanju odluka kao u Mješovitom odboru za schengenska pitanja. Institucijski model oblikovanja odluka sličan je onome koji se primjenjuje u EGP-u (ne održavaju se sastanci Mješovitog odbora neposredno nakon sastanaka tijela Vijeća).

29. Slično tome, sporazum o pridruživanju schengenskoj pravnoj stečevini sklopljen sa Švicarskom još je precizniji i u njemu je sudjelovanje u dublinskoj pravnoj stečevini postavljeno kao pravni uvjet za pridruživanje schengenskoj pravnoj stečevini. Člankom 15. stavkom 4. utvrđeno je da se „Sporazum [o pridruživanju schengenskoj pravnoj stečevini] primjenjuje samo ako se primjenjuje i sporazum između Europske zajednice i Švicarske o kriterijima i mehanizmima za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u jednoj od država članica ili u Švicarskoj”²⁶ (naknadno istaknuto).
30. Navedenime se potvrđuje da je sudjelovanje u dublinskoj pravnoj stečevini koja je prvobitno bila dijelom schengenske pravne stečevine bilo i jest neraskidivo povezano sa sudjelovanjem u schengenskom području i pravilnim funkcioniranjem tog područja, kao i preduvjet za njihovo ostvarenje. Država ne može sudjelovati u schengenskom području ako ne sudjeluje i u dublinskoj pravnoj stečevini²⁷. Slijedom toga, ostale četiri države koje su se pridružile schengenskoj pravnoj stečevini morale su, kao i Danska, sklopiti sporazume kojima se pridružuju i dublinskoj pravnoj stečevini²⁸.

²⁶ Vidjeti i posljednje dvije uvodne izjave preambule tog sporazuma o pridruživanju schengenskoj pravnoj stečevini u kojima se upućuje na „vezu između schengenske pravne stečevine i pravne stečevine Zajednice” i činjenicu da „ta veza zahtijeva istodobnu primjenu schengenske pravne stečevine i pravne stečevine Zajednice o uspostavljanju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u jednoj od država članica i osnivanju sustava „Eurodac”” (naknadno istaknuto).

²⁷ U tom se kontekstu napominje da je Komisija integrirala određene aspekte pravilne primjene Uredbe o Eurodacu u postupak nadzora u okviru schengenskih evaluacija (vanjske granice i policijska suradnja). Upitnici za evaluaciju obuhvaćaju aspekte kao što je dostupnost Eurodaca na graničnim prijelazima, jesu li podaci II. kategorije uneseni u Eurodac u vezi s nezakonitim prelascima granica i nezakonitim ulaskom (članak 14. Uredbe o Eurodacu) i je li Uredba provedena kako bi se tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućilo da u okviru policijske suradnje zatraže uspoređivanje otisaka prstiju.

²⁸ – Sporazum između Europske zajednice i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o kriterijima i mehanizmima za određivanje države nadležne za razmatranje zahtjeva za azilom podnesenih u državi članici ili u Islandu ili u Norveškoj (SL L 93, 3.4.2001., str. 40.).
– Sporazum između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o kriterijima i mehanizmima za određivanje države nadležne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u državi članici ili u Švicarskoj (SL L 53, 27.2.2008., str. 5.).
– Protokol između Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o kriterijima i mehanizmima za utvrđivanje države koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji je podnesen u jednoj od država članica ili u Švicarskoj (SL L 160, 18.6.2011., str. 39.).

II. PRAVNA ANALIZA

1. Izmijenjeni Prijedlog uredbe o postupcima azila: relevantnost određenih sastavnica za schengensku pravnu stečevinu

31. Osnovni cilj izmijenjenog Prijedloga uredbe o postupcima azila jest uvođenje dvaju novih postupaka na granici koji bi, prema prijedlogu Komisije, bili uključeni u uredbu o postupcima azila:

- novi postupak na granici za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (postupak azila na granici, vidjeti točku 15. prijedloga u vezi s člankom 41.) i
- novi postupak na granici za provedbu vraćanja (postupak vraćanja na granici, vidjeti točku 16. prijedloga u vezi s člankom 41.a).

32. Budući da pravila o usklađenosti materijalnih odredaba o azilu i postupaka za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu utvrđena u uredbi o postupcima azila nisu dio Schengenske konvencije ni schengenske pravne stečevine, u toj je mjeri ispravno da izmijenjeni Prijedlog uredbe o postupcima azila nije predstavljen kao razvoj schengenske pravne stečevine.

33. Međutim, postavlja se pitanje pripada li predloženi novi postupak vraćanja na granici schengenskoj pravnoj stečevini i je li ga stoga potrebno uključiti u instrument koji je definiran kao dio schengenske pravne stečevine, a ne u instrument koji je definiran kao dio pravne stečevine o azilu. Osim toga, postavlja se i pitanje bi li sâmo načelo uspostavljanja postupka azila na granici, unutar primjenjivog zakonodavnog okvira, trebalo biti dijelom schengenske pravne stečevine u kontekstu mjera za upravljanje državnom granicom, pri čemu bi materijalna pravila takvog postupka bila uređena zakonodavstvom o azilu. Pitanje u vezi s načelom uspostavljanja postupka azila na granici u okviru mjera za upravljanje državnom granicom ne dovodi u pitanje političku raspravu o dobrovoljnoj ili obveznoj naravi takvog postupka na granici.

a) Odredbe prava Unije o vraćanju kao dio schengenske pravne stečevine

34. Odredbe o vraćanju državljanina treće zemlje s državnog područja država članica prvobitno su bile dio Schengenske konvencije (članci 23. i 24.) na temelju poglavlja IV. glave II. pod naslovom „Ukidanje kontrola na unutarnjim granicama i kretanje osoba”. Te odredbe stoga čine dio schengenske pravne stečevine koji se odnosi na granice.

35. Članke 23. i 24. Schengenske konvencije 2008. zamijenila je Direktiva o vraćanju²⁹. S obzirom na činjenicu da su se članci 23. i 24. Schengenske konvencije prvobitno primjenjivali na vraćanje državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za kratkotrajni boravak na schengenskom području, Direktiva o vraćanju definirana je kao razvoj schengenske pravne stečevine. U uvodnim je izjavama objašnjeno da se radi o mjeri schengenske pravne stečevine u mjeri u kojoj se primjenjuje na državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili koji više ne ispunjavaju uvjete za ulazak u skladu s člankom 6. Zakonika o schengenskim granicama.
36. Uvjeti ulaska u schengensko područje jednoobrazno su utvrđeni Zakonikom o schengenskim granicama. Zakonikom je predviđeno da je ulazak u schengensko područje dopušten i na temelju nacionalne boravišne dozvole ili nacionalne vize (vidjeti članak 6. stavak 5. Zakonika o schengenskim granicama). U njemu su stoga utvrđeni svi mogući slučajevi ulaska i ne postoji pravni ili činjenični razlog zbog kojeg svi državljani trećih zemalja koji nezakonito borave na schengenskom području ne bi trebali biti vraćeni uslijed primjene schengenskih pravila o vraćanju, bez obzira na to jesu li prekoračili najdulje dopušteno trajanje boravka ili su nezakonito prešli vanjske granice. Slijedom toga, 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 podliježu jedinstvenim uvjetima ulaska utvrđenima Zakonikom o schengenskim granicama.
37. Međutim, 2008. godine odlučeno je da se Direktiva o vraćanju pretvori u takozvani hibridni instrument (tj. schengenski i neschengenski) te da se izradi nacrt tog instrumenta tako da se Ujedinjenoj Kraljevini i/ili Irskoj omogući da u nekom trenutku sudjeluju na temelju Protokola br. 21, čime bi se zajednički standardi te direktive primjenjivali u slučaju vraćanja državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju nacionalne uvjete ulaska Ujedinjene Kraljevine ili Irske. To stoga ne predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine u mjeri u kojoj se primjenjuje i na vraćanje državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju nacionalne uvjete ulaska, boravka ili boravišta koji nisu utvrđeni Zakonikom o schengenskim granicama (tj. uvjete utvrđene nacionalnim pravom određene države koji nisu uključeni u taj zakonik). Međutim, ni Ujedinjena Kraljevina ni Irska nikada nisu odlučile sudjelovati u Direktivi o vraćanju.

²⁹ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.). Člankom 21. te direktive predviđa se sljedeće: „Ova Direktiva zamjenjuje članke 23. i 24. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma”.

38. Pravna služba smatra da je uvođenje takve razlike u suprotnosti s načelima kojima je uređena schengenska pravna stečevina, a koja su istaknuta u točkama 12. – 15. ovog teksta. Činjenica da određena država ne sudjeluje u dijelovima pravne stečevine koji se odnose na granice konkretno podrazumijeva posljedicu da ona ne može sudjelovati u pojedinačnom instrumentu koji pripada pravnoj stečevini o tim granicama. Prema presudi Suda, ne bi se trebale osmišljavati „posebne mjere prilagodbe” za rješavanje takvih situacija³⁰. Pravna služba Vijeća stoga smatra da je tu razliku u tekstu Direktive o vraćanju između uvjeta prema Zakoniku o granicama i nacionalnih uvjeta potrebno ispraviti što prije kako bi se taj tekst uskladio s naknadnom sudskom praksom Suda.

39. Osim toga, hibridnost onemogućava ispravnu primjenu modaliteta glasovanja, koji su istodobno obuhvaćeni Protokolom br. 19 i Protokolom br. 21, na jedan pravni akt.

b) Postupak vraćanja na granici kao razvoj schengenske pravne stečevine

40. Predloženi postupak vraćanja na granici primjenjuje se samo na državljane trećih zemalja koji su uhićeni u vezi s nezakonitim prelaskom vanjske granice schengenskog područja i kojima nije dopušten ulazak na državno područje država članica. Pravna služba smatra da takav postupak nedvojbeno predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine.

41. Osim činjenice da vraćanje samo po sebi predstavlja područje schengenske pravne stečevine koje se odnosi na granice jer će se takav postupak, ako bude donesen, odvijati na vanjskim granicama schengenskog područja, postupak vraćanja na granici potrebno je smatrati i dijelom schengenske pravne stečevine koji se odnosi na integrirano upravljanje vanjskim granicama, što je uređeno Uredbom o Frontexu³¹³².

³⁰ U sličnom slučaju hibridnosti Pravna je služba Vijeća dala savjet da područje vraćanja predstavlja dio schengenske pravne stečevine te da je stoga predložene tekstove potrebno prilagoditi u skladu s time; vidjeti mišljenje Pravne službe Vijeća o upotrebi SIS-a za vraćanje, dok. 10768/17. Vijeće je postupilo u skladu s tim savjetom i donijelo Uredbu o upotrebi SIS-a za vraćanje kao schengensku mjeru.

³¹ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019., str. 1.).

³² Komisija je u svojoj prezentaciji o paktu navela postupke dubinske provjere, azila i vraćanja na granici kao dio mjera integriranog upravljanja vanjskim granicama.

42. Po svemu sudeći, pristup Komisije temelji se na logici da bi postupak vraćanja na granici trebao predstavljati *lex specialis* u odnosu na Direktivu o vraćanju s obzirom na njegovu povezanost s postupkom azila na granici, tj. zato što bi se primjenjivao samo na državljane trećih zemalja čiji je zahtjev odbijen u kontekstu postupka azila na granici, koji sam po sebi ne pripada schengenskoj pravnoj stečevini.
43. Međutim, to ne predstavlja valjan argument za pobijanje relevantnosti postupka vraćanja na granici za schengensku pravnu stečevinu. Pravna služba smatra da se postupak vraćanja na granici s obzirom na njegovu logičku osnovu ne može smatrati drugačijim od bilo kojeg drugog postupka vraćanja koji nastupa nakon odbijanja zahtjeva za azil ili u drugim slučajevima. Ne postoji materijalna razlika između vraćanja nakon odbijanja zahtjeva u okviru postupka azila na granici i vraćanja nakon odbijanja zahtjeva u okviru ubrzanog ili uobičajenog postupka azila ili vraćanja nakon uhićenja nezakonitog migranta zbog nezakonitog boravka ili nezakonitog prelaska granice u slučajevima u kojima ta osoba nije podnijela zahtjev za azil.
44. Postupak vraćanja podrazumijeva udaljšavanje osobe sa schengenskog područja, bez obzira na postupak koji je prethodio vraćanju. Kako je prethodno objašnjeno, schengenska pravna stečevina usklađena je cjelina i zbog praktičnih razloga zakonodavac nema mogućnost proizvoljno utvrditi da neki instrumenti u istom području (u ovom slučaju područje vraćanja) predstavljaju razvoj schengenske pravne stečevine, a drugi ne. U slučajevima u kojima se određena mjera definira kao dio područja schengenske pravne stečevine potrebno je poštovati potrebu za usklađenosti i djelovanju te pravne stečevine u praksi, kao i potrebu za održavanjem te usklađenosti uslijed razvoja pravne stečevine³³.

³³ Vidjeti točke 12. – 15. ovog teksta i relevantnu sudsku praksu Suda op. cit. u bilješkama 6. i 8.

c) Posljedice u pogledu predloženog postupka vraćanja na granici

45. Kao posljedica navedene potrebe za usklađenosti u području vraćanja i činjenice da bi postupak vraćanja na granici, ako ga zakonodavac Unije donese, isto tako pripadao području upravljanja vanjskim granicama, potrebno je osigurati dosljednu primjenu drugih dijelova schengenske pravne stečevine koji se odnose na granice, kao što su relevantne odredbe Uredbe o Frontexu, na sve slučajeve vraćanja državljana trećih zemalja sa schengenskog područja, bez obzira na to je li operacija vraćanja rezultat postupka vraćanja na granici ili postupka vraćanja koji je pokrenut unutar državnog područja. Neuključivanje postupka vraćanja na granici u schengensku pravnu stečevinu predstavljalo bi nedostatak u području upravljanja vanjskim granicama.
46. U prethodnom je dijelu objašnjeno i da odluka o pripadanju ili nepripadanju određene mjere razvoju schengenske pravne stečevine utječe na sudjelovanje Danske, Irske i država pridruženih schengenskom području u toj mjeri. Usklađenost schengenske pravne stečevine ne bi se poštovala u slučaju da Danska i države pridružene schengenskom području primjenjuju predloženu uredbu o dubinskoj provjeri, Direktivu o vraćanju, Zakonik o schengenskim granicama i Uredbu o Frontexu, a ne primjenjuju postupak vraćanja na vanjskim granicama schengenskog područja.
47. S druge strane, potencijalna odluka Irske o sudjelovanju u izmijenjenom Prijedlogu uredbe o postupcima azila na temelju Protokola br. 21 obvezala bi je da primijeni postupak vraćanja na granici, usprkos tome što on predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine u kojem Irska, na temelju Protokola br. 19, ne sudjeluje. Time je Irskoj pravno onemogućeno da istodobno sudjeluje u izmijenjenom Prijedlogu uredbe o postupcima azila u obliku koji je posljednji predstavljen Komisiji i da se pridržava ograničenja i korisnog učinka navedenih protokola.

48. Na temelju prethodno navedenih razloga Pravna služba smatra da se uključenjem odredaba o postupku vraćanja na granici u izmijenjeni Prijedlog uredbe o postupcima azila ne poštuje relevantnost vraćanja za schengensku pravnu stečevinu kao dijela te stečevine koji se odnosi na granice. Te je odredbe koje se odnose na vraćanje stoga potrebno izuzeti iz izmijenjenog Prijedloga uredbe o postupcima azila, a one se mogu:
- a) uključiti u predloženu uredbu o dubinskoj provjeri (koja predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine koji se odnosi na granice), uz dodavanje članka 79. stavka 2. točke (c) UFEU-a kao pravne osnove,
 - b) ponovno uključiti u prijedlog preinake Direktive o vraćanju (prema prijedlogu Komisije iz 2018. koji Vijeće još razmatra),
 - c) očuvati odvojeno u obliku prijedloga o izmjeni Direktive o vraćanju (ako bi se rasprave o postupku vraćanja na granici smatrale paketom zajedno s raspravama o postupku azila na granici), ili
 - d) spojiti u zasebnu uredbu o postupku vraćanja na granici odvajanjem od izmijenjenog Prijedloga uredbe o postupcima azila.

d) *Posljedice u pogledu predloženog postupka azila na granici*

49. Ako se predloženi postupak prihvati tijekom rasprava, Pravna služba smatra da je uvjet uspostavljanja postupka azila na granici, kao dio mjera integriranog upravljanja vanjskim granicama, neraskidivo povezan s upravljanjem vanjskim granicama schengenskog područja.
50. Stoga bi pri ponovnom strukturiranju izmijenjenog Prijedloga o postupcima azila takav uvjet bilo potrebno pridružiti schengenskoj pravnoj stečevini zajedno s dubinskom provjerom i postupkom vraćanja na granici. Time bi se osigurala dosljedna primjena postupka vraćanja na vanjskim granicama svih država članica schengenskog područja i država pridruženih tom području. Imajući u vidu činjenicu da bi se predloženi postupak vraćanja na granici primjenjivao samo nakon odbijanja zahtjeva za azil u okviru postupka azila na granici, u slučaju da ne postoji uvjet uspostavljanja takvog postupka azila na granici, postupak vraćanja na granici ne bi se *de facto* mogao primijeniti u svim državama članicama schengenskog područja.

51. Kako je prethodno objašnjeno, u kontekstu upravljanja vanjskim granicama schengenskog područja važno je da se, u slučaju da zakonodavac Unije uspostavi takve postupke na granici, državljanima trećih zemalja koji nezakonito prelaze vanjske granice schengenskog područja ne dopusti ulazak na državno područje država članica schengenskog područja te da budu izravno vraćeni s vanjskih granica. To se u pravnom smislu može osigurati samo ako su uspostavljena sva tri elementa postupka na vanjskim granicama i ako ih dosljedno primjenjuju sve države članice schengenskog područja.
52. Uvjet da sve države članice schengenskog područja uspostave postupak azila na granici morao bi se uključiti u predloženu uredbu o dubinskoj provjeri koja je dio schengenske pravne stečevine. Takvom odredbom ne bi se uređivao sadržaj postupka azila na granici, već samo obveza uspostavljanja takvog postupka. Materijalne i postupovne odredbe o azilu koje se primjenjuju tijekom samog postupka azila, a koje ne predstavljaju razvoj schengenske pravne stečevine nego pripadaju materijalnom pravu o azilu, morale bi se stoga zadržati u izmijenjenom Prijedlogu uredbe o postupcima azila kao dio pravne stečevine Unije o azilu (ili dio nacionalnog materijalnog zakonodavstva o azilu država članica schengenskog područja koje ne obvezuje pravna stečevina Unije o azilu).

e) Preliminarni zaključak o izmijenjenom Prijedlogu uredbe o postupcima azila

53. Zaključno, Pravna služba smatra da je dijelove izmijenjenog Prijedloga uredbe o postupcima azila koji se odnose na postupak vraćanja na granici potrebno odvojiti i definirati kao razvoj schengenske pravne stečevine unutar instrumenta relevantnog za tu pravnu stečevinu kako bi se poštovalo načelo usklađenosti kojim je ta stečevina uređena. Time će se postići da sve države koje pripadaju schengenskom području, uključujući Dansku i države pridružene schengenskom području, primijene postupak vraćanja na granici u okviru integriranog upravljanja vanjskim granicama schengenskog područja. Osim toga, omogućit će se Irskoj da, ako to želi, ostvari svoje pravo na sudjelovanje u izmijenjenom Prijedlogu uredbe o postupcima azila nakon njegova donošenja. Takvo bi sudjelovanje u tom slučaju ispravno obuhvatilo samo one odredbe Prijedloga uredbe o postupcima azila koje se odnose na azil.

Kako bi se osigurala usklađenost i djelovanje schengenske pravne stečevine, uvjet uspostavljanja postupka azila na granici potrebno je uključiti u instrument schengenske pravne stečevine s obzirom na to da predstavlja dio integriranog upravljanja vanjskim

granicama schengenskog područja, dok bi se materijalne i postupovne odredbe koje se primjenjuju tijekom samog postupka azila zadržale u uredbi o postupcima azila kao dio pravne stečevine Unije o azilu.

2) **Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama: relevantnost za dublinsku pravnu stečevinu**

a) ***Hibridna narav Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama***

54. Komisija je prijedlog nove uredbe o upravljanju azilom i migracijama predstavila u obliku hibridnog akta. On se sastoji od sedam dijelova, od kojih je Komisija tri predstavila kao dio dublinske pravne stečevine (na temelju članka 78. stavka 2. točke (c) UFEU-a) te bi se oni primjenjivali na sve države članice Dublinskog sustava (i schengenskog područja), a četiri je dijela predstavila kao pravila o politici useljavanja (članak 79. stavak 2. točke (a) – (c) UFEU-a) te je navela da ona nisu primjenjiva za sve države članice Dublinskog sustava (i schengenskog područja)³⁴. Sustav sudjelovanja Irske nije jasan s obzirom na to da je nacrt prijedloga izrađen tako da Irska bude praktički primorana odlučiti se između sudjelovanja u cjelokupnoj uredbi, među ostalim u onim dijelovima za koje je utvrđeno da ne pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini, ili nesudjelovanja ni u kojoj mjeri, čime bi odustala od sudjelovanja u toj pravnoj stečevini.

55. Dijelovi III., V. i VII. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama sadržavaju odredbe koje su predstavljene kao zamjena trenutačne dublinske pravne stečevine, odnosno odredbe kojima se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Njih Komisija u uvodnim izjavama 79. te od 82. do 84. opisuje kao izmjene (*de facto* zamjenu) Uredbe Dublin III u smislu sporazumâ o pridruživanju Dublinskom sustavu³⁵. U članku 73. navedeno je da se Uredba Dublin III stavlja

³⁴ Iz uvodnih izjava 79., 82., 83. i 84., čiji je nacrt Komisija predstavila u svojem prijedlogu, proizlazi da se dijelovi I., II., IV. i VI. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama ne bi primjenjivali na Dansku, Norvešku, Island, Švicarsku i Lihtenštajn, države koje pripadaju i Dublinskom sustavu i schengenskom području.

³⁵ Potrebno je napomenuti da, za razliku od standardâ izrade nacrtâ u okviru schengenske pravne stečevine, u okviru dublinske pravne stečevine ne postoje posebne uvodne izjave koje se odnose na pridružene države ili na sporazum s Danskom (usporediti s preambulom Uredbe Dublin III, op. cit. u bilješci 19.). Prijedlog Komisije stoga je netočan u kontekstu izrade nacrtâ. Potrebno ga je ispraviti tako da se te uvodne izjave izbrišu, a zadrže samo standardne uvodne izjave u pogledu Protokola br. 21 i 22.

izvan snage³⁶. Dio III. sadržava odredbe o kriterijima i mehanizmima za određivanje odgovorne države članice, dio V. sadržava opće odredbe, a dio VII. prijelazne i završne odredbe.

56. Osim tih sastavnica, koje Komisija definira kao jedine sastavnice dublinske pravne stečevine, u dijelu I. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama utvrđeni su područje primjene i definicije koji su primjenjivi u cijeloj toj uredbi. Usprkos činjenici da se većina definicija odnosi na dijelove prijedloga koji pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini, dio I. o definicijama nije utvrđen kao dio dublinske pravne stečevine.
57. Svrha dijela II. jest uspostavljanje zajedničkog okvira za upravljanje azilom i migracijama unutar Unije te on predstavlja svojevrsan uvod koji sadržava širok popis svih područja politika o azilu i migracijama, uključujući područja koja pripadaju schengenskoj pravnoj stečevini, kao što je upravljanje granicama, vizna politika, vraćanje i provedba Frontexa, dublinska pravna stečevina, pravna stečevina o azilu te međunarodna suradnja. Iako mogu djelovati kao deklaratorne odredbe, može se u razumnoj mjeri pretpostaviti da će popis u članku 3., ako se donese u predloženom obliku, znatno utjecati na tumačenje europske strategije o azilu i migracijama te na tumačenja Suda pri razmatranju pitanja povezanih s uredbom koja mu budu upućena³⁷. To vrijedi i za članke 4. i 5. kojima se utvrđuju načela integriranog oblikovanja politika i načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti. Članak 6. odnosi se na uspostavljanje nacionalnih strategija za upravljanje migracijama na razini Unije i država članica, a u članku 7. definira se takozvani Unijin mehanizam lakšeg vraćanja.
58. Dio IV. naslovljen „Solidarnost” Komisija u spomenutim uvodnim izjavama nije definirala kao izmjenu dublinske pravne stečevine te se stoga ne bi primjenjivao na sve države Dublinskog sustava (i schengenskog područja). S druge strane, Irska, koja ne pripada području bez nadzora osoba na unutarnjim granicama, morala bi odlučiti hoće li ostvariti svoje pravo sudjelovanja u cijeloj uredbi, među ostalim u cjelokupnom dijelu IV.

³⁶ Radi pravne sigurnosti, tekst članka 73. potrebno je prilagoditi kako bi u ovom slučaju odražavao i standardni tekst, tj. da se Uredba Dublin III ne samo stavlja izvan snage, već i zamjenjuje (odnosno izmjenjuje) Uredbom o upravljanju azilom i migracijama.

³⁷ U svojem izlaganju u SCIFA-i 10. veljače 2021. Komisija je navela da je svrha tih odredaba pojasniti druge temeljne obveze i poslužiti im kao osnova te usmjeriti njihovu provedbu u praksi.

59. Dio VI. sadržava odredbe kojima se izmjenjuju dva druga akta Unije (Direktiva o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem i Fond za azil, migracije i integraciju).
- b) ***Pravne bojazni u pogledu Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama kao hibridnog akta***
60. Potrebno je na samom početku naglasiti da spajanje odredaba koje pripadaju različitim dijelovima pravne stečevine u jedinstven instrument, kako predlaže Komisija, u pravnom smislu otežava prilagodbu ograničenjima prilagođenog teritorijalnog važenja koje se primjenjuje u području slobode, sigurnosti i pravde, poštovanje usklađenosti i djelovanja različitih dijelova pravne stečevine koji proizlaze iz prava i obveza definiranih u Protokolima br. 19, 21 i 22, te pružanje nužne pravne sigurnosti.
61. Pravna služba napominje da je prema članku 288. UFEU-a svaka uredba „obvezujuća [...] u cijelosti i izravno se primjenjuje u svim državama članicama” (naknadno istaknuto). Uvjet primjenjivosti određene uredbe u cijelosti još je relevantniji u slučajevima u kojima se primjenjuju Protokoli br. 19, 21 i 22 u mjeri u kojoj se oni odnose samo na sudjelovanje ili nesudjelovanje u „predloženim mjerama” ili „mjerama”. Ne ostavljaju prostora za mogućnost sudjelovanja u pojedinim dijelovima ili poglavljima određene mjere Unije. Irska ne može odlučiti sudjelovati u pojedinačnom poglavlju ili odjeljku određene mjere. Danska ne može odlučiti provesti jedno poglavlje ili odjeljak određene mjere koja se temelji na schengenskoj pravnoj stečevini.
62. Takav je uvjet prenesen i u definiciju modalitetâ glasovanja, poglavito u slučajevima u kojima u glasovanju ne sudjeluju svi članovi Vijeća zbog nesudjelovanja u određenom instrumentu (članak 238. stavak 3. UFEU-a, kako je naveden u članku 1. drugom stavku Protokola br. 21 i članku 1. drugom stavku Protokola br. 22). Kako bi određena država članica mogla glasovati o instrumentu, potrebno je osigurati da sudjeluje u cjelokupnom instrumentu, a ne samo u pojedinim dijelovima. Slijedom toga, zemljopisno područje primjene svake uredbe jednako je za sve sudionike s pravom glasa.

63. Kako bi se osigurala jedinstvena primjena određenog akta ili mjere Unije, isti se uvjet mora primijeniti i u slučaju u kojem je sudjelovanje u toj uredbi predviđeno relevantnim instrumentima međunarodnog prava. Prema tome, primjenjuje se u slučajevima u kojima se mjere Unije primjenjuju na Dansku i pridružene države putem posebnih sporazuma o pridruživanju s obzirom na to da takvo proširenje ima posljedice i na zemljopisno područje primjene relevantnih pravila. Takva je pravila potrebno ujednačeno primijeniti³⁸ na sve države koje primjenjuju relevantnu pravnu stečevinu Unije, bez razdvajanja relevantnog pravnog akta.
64. Hibridna narav Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama, kako je opisana u točkama 54. – 59., stvara pravnu nesigurnost u pogledu zemljopisnog područja primjene, modalitetâ glasovanja, primjenjivosti relevantnih protokola, korisnog učinka prava na sudjelovanje na temelju Protokola br. 21 i problema koji se odnose na usklađenost i djelovanje relevantne pravne stečevine.
65. Najprikladnije rješenje s pravnog stajališta bilo bi razdvajanje i reorganizacija Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama tako da se omogući prikladno sudjelovanje država članica i, u slučajevima u kojima je to relevantno, pridruženih država u odvojenim dijelovima, kao i poštovanje usklađenosti unutar tih dijelova.

Važno je napomenuti da se time ne bi promijenio sadržaj odredaba. One bi se samo uključile u odgovarajući instrument koji pripada odgovarajućem području pravne stečevine Unije, čime bi se osigurala usklađenost i djelovanje tih područja. Pitanje područja pravne stečevine Unije kojem pripadaju različite odredbe u kontekstu prilagođenog teritorijalnog važenja koje se na njih primjenjuje stoga je potrebno razlikovati od pitanja hoće li se sadržaj tih odredaba, kako ga predlaže Komisija, tijekom rasprava u Vijeću smatrati prihvatljivim ili će biti izmijenjen.

³⁸ Primjerice, člankom 1. stavkom 2. dublinskog sporazuma s Danskom predviđeno je da je cilj ugovornih stranaka „ostvarivanje ujednačene primjene i tumačenja odredaba Uredaba [Dublin i Eurodac] i njihovih provedbenih mjera u svim državama članicama” (neslužbeni prijevod).

66. Većina je odredaba Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama već definirana kao dio dublinske pravne stečevine. Slijedom toga, ako se u raspravama iskaže općenita želja da se jedinstvo Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama u obliku u kojem ga je predložila Komisija zadrži u što većoj mjeri, najočitija je opcija analizirati odredbe prijedloga koje Komisija nije definirala kao dio dublinske pravne stečevine i razmotriti pitanje bi li te odredbe s pravnog stajališta trebale ili mogle pripadati dublinskoj pravnoj stečevini. Tako bi se osigurala usklađenost i kontinuitet dublinske pravne stečevine i njezina pravilna zemljopisna primjena, a ne bi se utjecalo na opću logiku i jedinstvo prijedloga.

Ipak, odredbe Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama koje ne pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini i dalje bi bilo potrebno odvojeno utvrditi drugim aktima na temelju relevantne i prikladne pravne osnove. Veze između različitih akata i jedinstva pristupa mogle bi se sačuvati unakrsnim upućivanjima.

67. Pravna služba stoga će detaljno procijeniti bi li različite sastavnice Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama, ne uključujući njegove dijelove III., V. i VII., trebale ili mogle zakonski pripadati dublinskoj pravnoj stečevini te u kojoj mjeri.

c) *Relevantnost različitih sastavnica Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama za dublinsku pravnu stečevinu*

68. Pravna služba za početak napominje da koncept usklađenosti dublinske pravne stečevine nije razvijen u sudskoj praksi Suda na isti način kao i uvjet usklađenosti schengenske pravne stečevine s obzirom na činjenicu da, prema trenutačnoj definiciji, dublinsku pravnu stečevinu čine samo dvije temeljne uredbe (Dublin i Eurodac)³⁹. Unatoč tome, osim razmatranja u pogledu zemljopisnog područja primjene koja su proizašla iz primjene članka 288. UFEU-a kako je prethodno objašnjeno (vidjeti točke 61. – 63.), usklađenost dublinske pravne stečevine potrebno je procijeniti na temelju načela te pravne stečevine i njezine neraskidive funkcionalne povezanosti sa schengenskom pravnom stečevinom (vidjeti prethodne točke 21. – 30.). Usklađenost dublinske pravne stečevine potrebno je razmotriti i sa stajališta sporazuma koji su na snazi s Danskom i državama pridruženima Dublinskom sustavu.

³⁹ Vidjeti op. cit. u bilješkama 18. i 19. Osim toga, postoje i provedbene uredbe Komisije.

69. Kako je navedeno u prethodnim točkama 54. i 55., od sedam dijelova Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama Komisija je samo tri definirala kao dio dublinske pravne stečevine. Potrebno je stoga analizirati pitanje pripadaju li i drugi dijelovi tog prijedloga dublinskoj stečevini.
70. Kada je riječ o definicijama, one u dijelu I. prijedloga predstavljaju element nužan za funkcioniranje odredaba drugih dijelova, poglavito dijelova III. – V., te je stoga i njih potrebno jasnije definirati kao razvoj dublinske pravne stečevine. U pravnom smislu drugi dijelovi prijedloga ne mogu funkcionirati bez definicija koje određuju brojne koncepte koji se upotrebljavaju u prijedlogu, što je razlog navođenja definicija na početku pravnog akta. Izuzimanje dijela I. iz dublinske pravne stečevine čini druge dijelove neprovedivima.
71. Kada je riječ o općim odredbama utvrđenima u dijelu II., posebice članku 3. toga dijela, kako je prethodno objašnjeno u točki 57., i ovisno o ishodu rasprave o točnoj naravi članka 3. (tj. hoće li biti izmijenjen kako bi postao samo deklaratoran ili će se njime uvesti materijalne obveze), potrebno je razmotriti rješenja za oblikovanje teksta u kontekstu odvajanja koje bi u tom dijelu moglo biti potrebno s obzirom na pitanja prilagođenog teritorijalnog važenja.

Posebno, odvajanje mehanizama koji pripadaju schengenskoj pravnoj stečevini, kao što su upravljanje državnom granicom, vizna politika, vraćanje i provedba Frontexa, bit će potrebno samo ako se tijekom rasprava o tekstu nedvojbeno utvrdi da ti mehanizmi sadržavaju nove materijalne pravne obveze te bi ih u tom slučaju bilo potrebno uključiti u instrumente relevantne za schengensku pravnu stečevinu. Ako će pak narav tih odredaba biti isključivo deklaratorna (npr. ako će samo upućivati na postojeće obveze utvrđene schengenskim instrumentima), one bi se mogle zadržati u tekstu uz unakrsna upućivanja na relevantne schengenske instrumente kojima su te obveze uspostavljene. Time bi se osigurala primjena tih obveza samo na schengenske države.

72. Kada je riječ o članku 6. kojim se Komisija ovlašćuje za donošenje strategije o upravljanju azilom i migracijama, ako bi zakonodavac Unije smatrao da je važno očuvati jedinstvo Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama u obliku jedinstvenog instrumenta i ako bi tijekom rasprava postalo očito da postoji jasna veza između te odredbe i odredaba kojima se utvrđuje odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, taj bi članak mogao ostati kao dio dublinske pravne stečevine. Međutim, to je pitanje potrebno razmotriti u kasnijoj, naprednijoj fazi rasprava o sadržaju.

73. Kada je riječ o članku 7. koji se odnosi na mehanizam lakšeg vraćanja, Pravna služba smatra da ga je potrebno pridružiti relevantnom schengenskom instrumentu kao što je, primjerice, Direktiva o vraćanju s obzirom na činjenicu da taj članak pripada politici vraćanja koja je dio schengenske pravne stečevine, kako je prethodno objašnjeno u točkama 34. – 39. Tekst Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama mogao bi sadržavati unakrsno upućivanje na takav instrument.

d) Poseban slučaj dijela IV. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama u vezi sa solidarnošću

74. Kako je navedeno u točki 58., pristup Komisije u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama bio je, bez ikakvog očitog pravnog utemeljenja i bez obzira na činjenicu da je u svojem prijedlogu Uredbe Dublin IV zauzela donekle drugačiji pristup, izuzeti bilo kakav oblik solidarnosti utvrđen u dijelu IV. iz područja primjene dublinske pravne stečevine. Stoga je potrebno analizirati pitanje pripadaju li sve ili neke odredbe dijela IV. naslovljenog „Solidarnost” dublinskoj pravnoj stečevini, odnosno može li se u pravnom smislu smatrati da te odredbe mogu pripadati toj pravnoj stečevini.

U okviru ove analize Pravna služba procijenit će koje je mjere solidarnosti moguće smatrati razvojem dublinske pravne stečevine, a koje bi pak mogle pripadati drugom području pravne stečevine Unije (vidjeti točku 84. u nastavku), ne dovodeći pritom u pitanje njihovu obveznu ili dobrovoljnu narav⁴⁰.

⁴⁰ Pitanje je li određena mjera solidarnosti obvezna ili dobrovoljna s pravnog je stajališta nevažna, iako je politički važna za države članice. U pravnom je smislu važno pitanje je li određenu mjeru moguće usvojiti na temelju relevantne pravne osnove, tj. pripada li području primjene onoga što je moguće usvojiti na temelju te pravne osnove, što je u ovom slučaju članak 78. stavak 2. točka (e) UFEU-a.

75. U članku 45. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama navedeni su sljedeći solidarni doprinosi:
- premještanje podnositelja zahtjeva na koje se ne primjenjuje postupak na granici (članak 45. stavak 1. točka (a)) i onih na koje se primjenjuje (članak 45. stavak 2. točka (a), neobavezno),
 - sponzorstvo vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (članak 45. stavak 1. točka (b)) i premještanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (članak 45. stavak 2. točka (b), neobavezno),
 - premještanje određenih korisnika međunarodne zaštite (članak 45. stavak 1. točka (c)),
 - mjere za izgradnju kapaciteta u području azila, prihvata i vraćanja, operativna potpora i mjere u obliku suradnje s trećim zemljama (članak 45. stavak 1. točka (d)).
76. Uvodno se mora istaknuti da rasprava o mjerama solidarnosti u kontekstu dublinske pravne stečevine nije novost. Iako trenutačno primjenjiva Uredba Dublin III ne sadržava detaljne odredbe o mjerama pomoći državama članicama koje se suočavaju s ozbiljnim poteškoćama, kao ni odredbe nalik „korektivnom mehanizmu raspodjele”, u obliku u kojem ga je Komisija 2016. predložila u svojem prijedlogu Uredbe Dublin IV (vidjeti točku 25. ovog teksta), člankom 33. te uredbe utvrđen je „[m]ehanizam za rano upozoravanje, pripravnost i upravljanje krizom”⁴¹ kojega se opravdano može smatrati prvim pokušajem rješavanja pitanja država članica pogođenih teškom krizom, a među ostalim uključuje i kratko upućivanje na potencijalne mjere solidarnosti.
77. Uvodnom izjavom 22. Uredbe Dublin III utvrđuje se „postupak za rano upozoravanje i pripravnost za upravljanje krizama u vezi s azilom koji je namijenjen sprečavanju pogoršanja ili raspada sustava azila”, pri čemu bi se takvim postupkom moglo i „poboljšati usmjeravanje konkretnih mjera istinske i stvarne solidarnosti s pogođenim državama članicama te pomoći pogođenim državama članicama općenito”. Uvodna izjava odnosi se na zaključke Vijeća od 8. ožujka 2012. kojima je uspostavljen „zajednički okvir za istinsku i stvarnu solidarnost s državama članicama čiji su sustavi azila pod posebnim pritiskom, uključujući i zbog miješanih migracijskih tokova” i koji su sadržavali popis različitih mogućih mjera

⁴¹ Taj je mehanizam za rano upozoravanje uključen u uredbu uslijed presude Suda (veliko vijeće) od 21. prosinca 2011. u spojenim predmetima C-411/10 i C-493/10, „N. S.”, ECLI:EU:C:2011:865, o slučaju sustavnog nedostatka u postupku azila i uvjetima prihvata za podnositelje zahtjeva, koja je pak donesena nakon presude Europskog suda za ljudska prava od 21. siječnja 2011. u predmetu „M.S.S. protiv Belgije i Grčke”.

solidarnosti, sličnih onima koje su nakon toga izrađene i predstavljene u naknadnim prijedlozima.

Pristup solidarnosti u normativnom dijelu uredbe minimalistički je: „Europski parlament i Vijeće mogu se tijekom cjelokupnog postupka savjetovati i davati smjernice o svim mjerama solidarnosti koje smatraju prikladnima” (članak 33. stavak 4.).

78. Prethodno citirani tekst, iako je donekle ograničen, ukazuje na to da su zakonodavac Unije i Vijeće već uzeli u obzir da bi takve mjere mogle biti dio dublinske pravne stečevine.
79. Osim toga, to je u skladu s načelima utvrđenima člankom 67. stavkom 2. i člankom 80. UFEU-a. S jedne strane, u članku 67. stavku 2. solidarnost među državama članicama navodi se u kontekstu područja bez nadzora osoba na unutarnjim granicama (vidjeti točku 11. ovog teksta). S druge strane, člankom 80. UFEU-a predviđa se da „[p]olitike Unije određene [poglavljem o graničnim kontrolama, azilu i imigraciji] i njihovu provedbu uređuje načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući i njegove financijske implikacije. Kada god je to potrebno, akti Unije usvojeni na temelju ovog poglavlja sadržavaju odgovarajuće mjere za primjenu tog načela”. Sud je 2017. utvrdio da „obveze koje sadržavaju [...] mjere usvojene [...] u korist te ili tih država članica moraju u načelu biti raspodijeljene među svim drugim državama članicama, u skladu s načelom solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, s obzirom na to da u skladu s člankom 80. UFEU- a to načelo uređuje politiku Unije u području azila”⁴².

⁴² Presuda Suda (veliko vijeće) od 6. rujna 2017., spojeni predmeti C-643/15 i C-647/15, „Slovačka Republika i Mađarska protiv Vijeća”, ECLI:EU:C:2017:631, vidjeti točku 291. Opis načela solidarnosti kao „temelj[a] europske strukture” potražiti u zaključcima nezavisnog odvjetnika Bota od 26. srpnja 2017. u istom slučaju, točke 16. – 25.

80. Zakonodavac Unije stoga može u dublinsku pravnu stečevinu uvesti odredbe čija je svrha osigurati usklađenost s načelom solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti i provedbu tog načela koje je utvrđeno člankom 80. UFEU-a i kojim se uređuje poglavlje Ugovora koje sadržava pravnu osnovu dublinske pravne stečevine. Nadalje, mjere solidarnosti neraskidivo su povezane s kriterijima dodjele odgovornosti među državama članicama u pogledu podnositelja zahtjeva za azil u mjeri u kojoj se njima u posebnim okolnostima ispravljaju i prilagođavaju ti kriteriji. Te mjere predstavljaju alternativne kriterije i mehanizme koji se aktiviraju u posebnim okolnostima koje definira zakonodavac Unije u svrhu određivanja države odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Takve mjere solidarnosti stoga u pravnom smislu pripadaju području primjene pravne osnove koja se upotrebljava za određivanje navedenih kriterija, tj. članku 78. stavku 2. točki (e) UFEU-a kojim se Unija ovlašćuje da utvrdi „kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu”. U skladu s tom pravnom osnovom, zakonodavac Unije ima slobodu izmijeniti, dodati ili ukloniti sve takve kriterije ako predstavljaju kriterije određivanja države odgovorne za razmatranje zahtjeva.
81. Takav je zaključak ujedno u skladu s logičkom osnovom dublinske pravne stečevine koja podrazumijeva utvrđivanje upotrebljivog sustava za pravednu raspodjelu opterećenja povezanog s razmatranjem zahtjeva svih osoba koje pristižu na vanjske granice i podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu⁴³. Porast broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i, slijedom toga, kašnjenja i poteškoće koje otežavaju njihovu brzu i učinkovitu obradu koju provode odgovorne države članice (često su te države članice odgovorne i za upravljanje vanjskim granicama) predstavljaju ozbiljnu opasnost funkcioniranju Dublinskog sustava, a time i ispravnom funkcioniranju područja bez nadzora osoba na unutarnjim granicama, kao i njegovoj sigurnosti. Dobro su poznate moguće posljedice preopterećenih sustava azila, primjerice, blaže granične kontrole, nezakoniti ulasci, neregularno sekundarno kretanje podnositelja zahtjeva za azil i podnošenje višestrukih zahtjeva za azil. Ti su elementi već definirani u odredbi Uredbe Dublin III o upravljanju rizikom (vidjeti točke 76. i 77. ovog teksta).

⁴³ Poglavitito vidjeti uvodne izjave 4. i 5. Uredbe Dublin III:
„(4) U zaključcima iz Tamperea navodi se također da bi taj sustav u kratkom vremenskom razdoblju morao uključivati jasan i provediv način za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
(5) Takav bi se način trebao temeljiti na objektivnim, poštenim kriterijima i za države članice i za predmetne osobe. (...)”

82. Stoga je mjere čija je svrha primjena načela utvrđenog člankom 80. UFEU-a u kontekstu dublinskih kriterija potrebno razmatrati sa stajališta da ispunjavaju svoju svrhu omogućivanja funkcioniranja Dublinskog sustava i njegove logičke osnove, te u načelu ne postoje pravni razlozi zbog kojih dio IV. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama ne bi trebao pripadati dublinskoj pravnoj stečevini i zbog kojih se ne bi primjenjivao na sve države koje ta pravna stečevina obvezuje. Zakonodavac Unije i dalje je, naravno, slobodan uključiti ili izostaviti odredbe o solidarnosti, kao što su one predložene u dijelu IV., u određenom instrumentu dublinske pravne stečevine. Međutim, tada se radi o političkom izboru.
83. Kada je riječ o tome koje mjere solidarnosti navedene u dijelu IV. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini, a koje pripadaju nekom drugom području pravne stečevine Unije (vidjeti popis mjera u točki 75. ovog teksta), stanje je sljedeće:
- a) osobno područje primjene premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu jednako je kao i u slučaju odredaba o odgovornosti za razmatranje zahtjeva za azil (dublinska pravna stečevina),
 - b) premještanje korisnikâ međunarodne zaštite nadilazi osobno područje primjene dublinske pravne stečevine (pravna stečevina o azilu),
 - c) sponzorstvo vraćanja i premještanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u svrhu vraćanja u suštini pripadaju području vraćanja (schengenska pravna stečevina),
 - d) mjere izgradnje kapaciteta, među ostalim pružanje bilo kakve materijalne ili operativne podrške, mogu se primijeniti u bilo kojem području dublinske pravne stečevine, azila ili vraćanja. Stoga je teško odrediti kojoj bi pravnoj stečevini pripadale takve mjere, no to bi se moglo utvrditi u kontekstu različitih djelovanja kojima se pruža podrška (procjena zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, vraćanje itd.). Osim toga, to se pitanje može smatrati sporednim u odnosu na glavni sadržaj Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama (dublinska pravna stečevina).

84. Imajući u vidu navedene elemente, kada je riječ o odredbama koje se odnose na vraćanje, potrebno je poštovati načelo usklađenosti schengenske pravne stečevine i njezino djelovanje u praksi te je stoga u određeni akt koji predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine potrebno uključiti i odredbe o sponzorstvu vraćanja i odredbe o premještanju u svrhu vraćanja. Takvo bi rješenje podrazumijevalo izdvajanje odredaba koje se odnose na vraćanje iz Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama i uključivanje tih odredaba u instrument relevantan za schengensku pravnu stečevinu, kao što je Direktiva o vraćanju ili predložena uredba o uvođenju dubinske provjere, pri čemu bi se u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama zadržala unakrsna upućivanja na taj instrument kako bi se zadržalo njegovo jedinstvo.
85. Isto tako, s obzirom na činjenicu da pravnu osnovu dublinske pravne stečevine čini određivanje države članice odgovorne za razmatranje „zahtjeva” za međunarodnu zaštitu (članak 78. stavak 2. točka (e) UFEU-a), ona ne može uključivati mjere o premještanju osoba koje više nisu podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu nego su korisnici te zaštite. Kako je prethodno navedeno u točki 83. podtočki (b), to područje nadilazi osobno područje primjene dublinske pravne stečevine. Tu je odredbu stoga isto tako potrebno izuzeti iz Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama i uključiti u instrument koji pripada pravnoj stečevini o azilu, kao što je, primjerice, predložena uredba o kvalifikaciji koju Vijeće i dalje razmatra u okviru paketa o azilu iz 2016., i može se na nju jednostavno unakrsno uputiti u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama kako bi se zadržalo njegovo jedinstvo.
86. Kada je riječ o stajalištu Irske na temelju Protokola br. 21, takvim bi se odvajanjem omogućilo Irskoj, u slučaju da iskoristi svoje pravo sudjelovanja u Uredbi o upravljanju azilom i migracijama, da u skladu s tim protokolom ne bude primorana sudjelovati u sponzorstvu vraćanja i premještanju u svrhu vraćanja s obzirom na to da na temelju Protokola br. 19 ne sudjeluje u dijelu schengenske pravne stečevine koji se odnosi na vraćanje. Tako bi se poštovao koristan učinak Protokola br. 21.

87. Kada je riječ o Danskoj i pridruženim državama, njihovim sporazumima o pridruživanju Dublinskom sustavu⁴⁴ osigurava se dinamična prilagodba razvoju dublinske pravne stečevine u skladu s čime pri svakom donošenju izmjena (ili zamjena) te pravne stečevine navedene države dužne su obavijestiti o svojoj odluci o tome hoće li provesti sadržaj takvih izmjena (vidjeti točku 27. ovog teksta). Iako se u tim sporazumima izričito spominje Uredba Dublin II i prva Uredba o Eurodacu, oni nisu statični, već dinamični. U njima se upotrebljava takozvana tehnika upućivanja, koja se upotrebljava, primjerice, i u Sporazumu o Europskom gospodarskom prostoru, koji se sastoji od izričitog upućivanja na pravnu stečevinu Unije koja se primjenjuje na partnerske države, pri čemu se ta primjenjiva pravna stečevina ažurira usporedno s razvojem pravne stečevine Unije i nakon što partnerske države pristanu preuzeti novu pravnu stečevinu.
88. U ovom slučaju, u kojem je predmetna pravna stečevina Unije dublinska pravna stečevina, i u kojem, kako je navedeno, ta pravna stečevina može sadržavati odredbe dijela IV. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama, tekst sporazumâ o pridruživanju Dublinskom sustavu ne sadržava ništa što isključuje mogućnost pridruživanja takvih odredaba dublinskoj pravnoj stečevini koja je obuhvaćena tim sporazumima. Nadalje, izmjene ili razvoj dublinske pravne stečevine predstavljaju politički izbor zakonodavca Unije unutar parametara relevantnih pravnih osnova UFEU-a i uz poštovanje načela usklađenosti, pravne sigurnosti i djelovanja. Međutim, sporazumima o pridruživanju Dublinskom sustavu obuhvaćene su samo odredbe koje mogu pripadati dublinskoj pravnoj stečevini te su one stoga primjenjive na države koje pripadaju Dublinskom sustavu. To znači da odredbe Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama koje se odnose na premještanje korisnika međunarodne zaštite, a koje nadilaze osobno područje primjene Dublinske uredbe i koje bi trebalo uključiti u uredbu o kvalifikaciji, ne bi pripadale pravnoj stečevini Unije koja se proširuje na Dansku i pridružene države⁴⁵.

⁴⁴ Vidjeti bilješke 22. i 28.

⁴⁵ Suprotno tome, odredbe dijela IV. koje se odnose na vraćanje i koje bi trebalo premjestiti u instrument schengenske pravne stečevine, postat će, kao dio schengenske pravne stečevine, primjenjive na Dansku i države pridružene schengenskom području.

e) Preliminarni zaključak u pogledu relevantnosti Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama za dublinsku pravnu stečevinu

89. Zaključno, Pravna služba smatra da bi se restrukturirani Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama trebao sastojati samo od odredaba koje pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini te bi se stoga u zemljopisnom smislu primjenjivao na istu skupinu država članica i pridruženih država. Takve bi odredbe koje pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini trebale, uz dijelove III., V. i VII., obuhvaćati i dio I. koji se odnosi na definicije i bez kojega ti dijelovi nisu provedivi.
90. Ako se u raspravama iskaže želja da se u što većoj mjeri zadrži jedinstvo Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama u obliku u kojem ga je izradila Komisija, takve bi odredbe, u okviru dublinske pravne stečevine, mogle obuhvaćati i sljedeće:
- a) u dijelu II. (osim članka 7.):
 - članak 3., u mjeri u kojoj bi se njegove odredbe koje nadilaze područje primjene dublinske pravne stečevine zadržale u toj uredbi samo kao deklaratorne odredbe kojima se unakrsno upućuje na postojeće schengenske instrumente u kojima su definirane takve obveze,
 - članak 4.,
 - članak 5.,
 - članak 6., ako postoji jasna veza između primjene te odredbe i djelovanja dublinske pravne stečevine,
 - b) dio IV., uz iznimku odredaba koje se odnose na premještanje korisnika međunarodne zaštite i vraćanje (moglo bi se zadržati upućivanje na ta područja u popisu u članku 45. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama, no materijalne bi odredbe trebalo pridružiti odvojenim instrumentima, kako je objašnjeno u nastavku).

91. Materijalne odredbe koje se odnose na sponzorstvo vraćanja, kao i mehanizam lakšeg vraćanja (članak 7.), trebalo bi, ako se donesu, uključiti u instrument koji predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine. Isto tako, premještanje korisnika međunarodne zaštite trebalo bi uključiti u instrument koji se odnosi na azil. Međusobna povezanost različitih sastavnica predloženog pakta u reorganiziranom obliku, u skladu s načelom prilagođenog teritorijalnog važenja koje nalažu dublinska i schengenska pravna stečevina te protokoli, kao i temeljna logika te povezanosti, mogli bi se zadržati uvođenjem prikladnih unakrsnih upućivanja u različitim pravnim aktima.
92. Irska bi podjelom tih odredaba mogla ispravno iskoristiti svoje pravo na sudjelovanje u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama. Ako Irska odluči ne sudjelovati u novoj dublinskoj pravnoj stečevini koja bi zamijenila Uredbu Dublin III, ne bi više mogla primjenjivati tu uredbu u odnosu na druge države članice jer bi njih sve obvezivala nova dublinska pravna stečevina. Uredba Dublin III više ne bi bila upotrebljiva u smislu članka 4.a Protokola br. 21.

3) Mogućnost „schengeniziranja” dublinske pravne stečevine definiranjem Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama kao schengenske pravne stečevine

93. Ako Vijeće bude smatralo važnim da se jedinstvo Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama održi u što većoj mjeri i da se izbjegne odjeljivanje odredaba tog prijedloga koje pripadaju schengenskoj pravnoj stečevini, jedna od mogućnosti bila bi da Vijeće donese političku odluku o „schengeniziranju” odredaba koje pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini. U trenutačnim okolnostima u kojima je Ujedinjena Kraljevina napustila Uniju i uzimajući u obzir neraskidivu vezu između dublinske i schengenske pravne stečevine te činjenicu da je primjena dublinske pravne stečevine preduvjet za sudjelovanje u schengenskom području i za njegovo ispravno funkcioniranje (vidjeti točke 21. – 30. ovog teksta), moglo bi se razmotriti pitanje je li odvojenost tih dviju pravnih stečevina i dalje korisna.

Tu bi mogućnost bilo potrebno podvrgnuti političkoj raspravi u Coreperu i Vijeću, koji bi zatim trebali o tome donijeti i političku odluku⁴⁶.

⁴⁶ Opis postupka odlučivanja u pogledu definiranja relevantnosti određenog instrumenta za schengensku pravnu stečevinu potražiti u dok. 12164/99 od 22. listopada 1999.

94. S pravnog bi stajališta takva odluka otvorila pravno pitanje koje je potrebno razmotriti, a radi se o činjenici da odredbe Dublinske konvencije više nisu bile dio Schengenske konvencije kada je schengenska pravna stečevina 1999. uključena u Ugovore putem Protokola br. 2 kojim je schengenska pravna stečevina uključena u okvir Europske unije. U Odluci (1999/435/EZ) kojom je Vijeće definiralo schengensku pravnu stečevinu u svrhu tog uključivanja⁴⁷ članci 28. – 38. i dalje su navedeni kao dio Schengenske konvencije, no uz bilješku u kojoj se navodi da ih je zamijenila Dublinska konvencija. Slijedom toga, postavlja se pitanje može li se dodavanje „novog” područja schengenskoj pravnoj stečevini koja je uključena u pravo Unije i dalje smatrati razvojem te pravne stečevine.
95. Međutim, potrebno je napomenuti da su od 1999. relevantni protokoli Ugovora iz Amsterdama zamijenjeni Ugovorom iz Lisabona i protokolima koji su priloženi Ugovorima. Članak 1. Protokola br. 19 odnosi se na bližu suradnju među državama članicama u područjima na koja se odnose „odredbe koje je utvrdilo Vijeće, a koje čine schengensku pravnu stečevinu”. U tom se članku ne upućuje izravno na Odluku Vijeća 1999/435/EZ, već općenitije na „odredbe koje je utvrdilo Vijeće, a koje čine schengensku pravnu stečevinu” (naknadno istaknuto). Time se Vijeću pruža diskrecijska mogućnost da definira odredbe koje predstavljaju razvoj schengenske pravne stečevine, pod uvjetom da se poštuje uvjet usklađenosti te pravne stečevine.

⁴⁷ Odluka Vijeća 1999/435/EZ od 20. svibnja 1999. o definiranju schengenske pravne stečevine radi utvrđivanja, u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Ugovora o Europskoj uniji, pravne osnove za svaku od odredaba ili odluka koje čine pravnu stečevinu (SL L 176, 10.7.1999., str. 1.).

96. U pogledu pitanja bi li se takva odluka temeljila na objektivnim čimbenicima s obzirom na povijesni kontekst i logičku osnovu odredaba Dublinske konvencije, te odredbe ne bi zapravo predstavljale ново područje schengenske pravne stečevine. Kako je prethodno objašnjeno u točkama 21. – 30., postoji razumno (funkcionalno) objašnjenje zašto je dublinska pravna stečevina prvotno bila dio Schengenske konvencije i postoje (povijesni i politički) razlozi zašto je naknadno izuzeta iz područja primjene te konvencije. Njezino potencijalno ponovno uključivanje u schengensku pravnu stečevinu stoga bi se temeljilo na objektivnim čimbenicima, kao što je neraskidiva veza između primjene odredaba Dublinske konvencije i funkcioniranja područja bez nadzora osoba na unutarnjim granicama. Slijedom toga, takva bi politička odluka bila pravno izvediva⁴⁸.
97. Ako Irska odluči sudjelovati u dijelu schengenske pravne stečevine koji se odnosi na dublinsku pravnu stečevinu, moglo bi se osmisliti pravno rješenje kojim bi se omogućilo njezino sudjelovanje. Irska bi mogla na temelju svojeg prava utvrđenog člankom 4. Protokola br. 19 zatražiti da sudjeluje samo u dijelu schengenske pravne stečevine koji se odnosi na dublinsku pravnu stečevinu i Eurodac⁴⁹.
98. Posljedica takve „schengenizacije” dublinskih odredaba Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama bila bi da bi se materijalne odredbe koje pripadaju schengenskoj pravnoj stečevini, a koje bi inače bilo potrebno prenijeti u odvojene instrumente, mogle zadržati u tekstu prijedloga na temelju prilagođenog teritorijalnog važenja.
99. Jedina odredba koju bi i dalje bilo potrebno odvojiti, kako je opisano u točki 85. ovog teksta, bila bi ona u dijelu IV. o premještanju korisnika međunarodne zaštite, koja nadilazi područje primjene dublinske ili schengenske pravne stečevine. Takvo bi se premještanje moglo urediti odvojenim instrumentom (o azilu, primjerice uredbom o kvalifikaciji).

⁴⁸ U slučaju da se Vijeće odluči za ponovno uključivanje dublinske pravne stečevine u schengensku, bit će potrebno na odgovarajući način prilagoditi relevantne sporazume o pridruživanju schengenskom području i Dublinskom sustavu. Jedna od posljedica „schengenizacije” dublinske pravne stečevine bila bi naravno primjenjivost schengenskih institucionalnih dogovora (Mješoviti odbor za oblikovanje odluka) na četiri pridružene države. Isto tako, u slučaju Danske članak 4. Protokola br. 22 postao bi primjenjiv na tu pravnu stečevinu.

⁴⁹ U takvom bi slučaju Vijeće trebalo procijeniti bi li se te odredbe moglo smatrati trećim, samostalnim i nezavisno usklađenim dijelom schengenskih odredaba, uz schengensku pravnu stečevinu o granicama (u kojoj Irska ne sudjeluje) i pravnu stečevinu o policijskoj i pravosudnoj suradnji (u kojoj Irska ima pravo sudjelovati).

4) Relevantnost određenih sastavnica predložene uredbe o kriznim situacijama za schengensku i dublinsku pravnu stečevinu

100. U Komisijinu Prijedlogu uredbe o kriznim situacijama rješavaju se pitanja kriznih situacija i situacija više sile te se u suštini utvrđuju odstupanja od odredaba Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama koje se odnose na primjenu mjera solidarnosti, odredbe koje se odnose na azil i postupak vraćanja na granici, kao i od raznih odredaba koje se odnose na rokove utvrđene uredbom o postupcima azila i dublinskom pravnom stečevinom. Ukratko, taj je prijedlog i hibridni instrument te sadržava neke odredbe koje pripadaju schengenskoj pravnoj stečevini, neke koje pripadaju dublinskoj pravnoj stečevini i neke koje pripadaju pravnoj stečevini o azilu.

Kako bi se poštovala usklađenost relevantnih pravnih stečevina, Pravna služba predlaže da se ta odstupanja, ako se u vezi s njima postigne politički dogovor tijekom rasprava, jednostavno uključe u pravne instrumente kojima se uređuje dotično područje, tj. u Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama (program solidarnosti i odstupanja od rokova određenih dublinskom pravnom stečevinom), predloženu uredbu o dublinskoj provjeri ili Direktivu o vraćanju (upravljanje postupkom vraćanja u kriznoj situaciji) i izmijenjeni Prijedlog uredbe o postupcima azila (upravljanje postupkom azila u kriznoj situaciji i odstupanja od rokova za upis zahtjeva).

III. ZAKLJUČAK

101. Zaključno, Pravna služba smatra da je prijedlog novog pakta o migracijama i azilu, u mjeri u kojoj sadržava hibridne akte, potrebno prilagoditi kako bi poštovao usklađenost schengenske i dublinske pravne stečevine te kako bi bio u skladu s relevantnim protokolima priloženima Ugovorima. Pravna služba stoga savjetuje da se sastavnice i odredbe prijedloga koje su navedene u ovom mišljenju ispravno definiraju kao razvoj schengenske odnosno dublinske pravne stečevine te da se prema potrebi uključe u instrumente relevantne za te pravne stečevine.

102. Kada je riječ o izmijenjenom Prijedlogu uredbe o postupcima azila, Pravna služba smatra da je dijelove izmijenjenog Prijedloga uredbe o postupcima azila koji se odnose na postupak vraćanja na granici, u svrhu poštovanja usklađenosti kojim je uređena schengenska pravna stečevina, potrebno odvojiti i definirati kao razvoj schengenske pravne stečevine u okviru instrumenta relevantnog za tu pravnu stečevinu, kao što su prijedlog Direktive o vraćanju, predložena uredba o dubinskoj provjeri ili odvojen zakonodavni akt koji je relevantan za schengensku pravnu stečevinu. Osim toga, u instrument u okviru schengenske pravne stečevine potrebno je uključiti i uvjet uspostavljanja postupka azila na granici, pri čemu bi se materijalne i postupovne odredbe koje se primjenjuju tijekom samog postupka azila zadržale u uredbi o postupcima azila kao dio pravne stečevine Unije o azilu (ili dio nacionalnog materijalnog zakonodavstva o azilu država članica schengenskog područja koje ne obvezuje pravna stečevina Unije o azilu).
103. Kada je riječ o Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama, Pravna služba smatra da bi, u slučaju da se u raspravama iskaže želja da se jedinstvo Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama u obliku u kojem ga je predložila Komisija zadrži u što većoj mjeri, očita mogućnost bila smatrati cjelokupni Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama razvojem dublinske pravne stečevine.
- a) U tom bi smislu dio I. bilo potrebno definirati kao dio dublinske pravne stečevine, uz dijelove II., V. i VII.
- b) Kada je riječ o dijelu II., većina odredaba mogla bi se zadržati u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama kao dio dublinske pravne stečevine, što bi podlijegalo uvjetima opisanim u točki 90. ovog teksta. U suprotnom bi se mogle urediti u okviru odvojenog akta. Popisivanje djelovanja Unije u području schengenske pravne stečevine trebalo bi biti isključivo deklaratorno; u suprotnom bi bilo potrebno odvojiti ta djelovanja i uključiti ih u instrumente relevantne za schengensku pravnu stečevinu.
- Članak 7. koji se odnosi na mehanizam lakšeg vraćanja koji prema sadržaju pripada području vraćanja predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine i trebalo bi ga uključiti u instrument relevantan za tu pravnu stečevinu.

- c) Kada je riječ o dijelu IV. (solidarnost), ako se zadrži u prijedlogu, trebalo bi ga definirati kao razvoj dublinske pravne stečevine, uz iznimku sljedećih odredaba koje bi trebalo premjestiti u odvojene pravne akte:
- i) odredbe o premještanju korisnika međunarodne zaštite nadilaze osobno područje primjene dublinske pravne stečevine i trebalo bi ih uključiti u neki instrument koji se odnosi na azil, kao što je predložena uredba o kvalifikaciji,
 - ii) odredbe o sponzorstvu vraćanja i premještanju državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u svrhu vraćanja, koje u načelu spadaju u područje vraćanja, predstavljaju razvoj schengenske pravne stečevine i trebalo bi ih uključiti u instrument relevantan za tu pravnu stečevinu.
- d) Jedinstvo Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama moguće je dodatno osigurati umetanjem odgovarajućih unakrsnih upućivanja u navedene materijalne odredbe koje će se prenijeti u druge instrumente.

104. Kada je riječ o predloženoj uredbi o kriznim situacijama, odredbe koje odstupaju od materijalnih pravila u hitnim situacijama potrebno je uključiti u relevantne instrumente kojima se uređuju ta materijalna pravila u skladu s njihovim područjima primjene i pravnim osnovama kako bi se osigurala usklađenost schengenske i dublinske pravne stečevine te ostalih relevantnih pravnih stečevina Unije.
