



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 14.12.2021.
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

- **Razlozi i ciljevi prijedloga**

Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a

Državni akteri sve češće sudjeluju u umjetnom stvaranju i olakšavanju nezakonitih migracija, pri čemu migracijski tokovi t kao sredstvo u političke svrhe kako bi destabilizirali Europsku uniju i njezine države članice, što je vrlo zabrinjavajuća pojava.

Kao odgovor na instrumentalizaciju ljudi koju provodi bjelaruski režim, u zaključcima Europskog vijeća od 21. i 22. listopada 2021. istaknuto je da EU neće prihvatiti pokušaj trećih zemalja da instrumentaliziraju migrante u političke svrhe. Čelnici su se obvezali da će nastaviti suzbijati aktualni hibridni napad bjelaruskog režima na granicama EU-a. Pritom su podsjetili da je potrebno osigurati djelotvorno vraćanje i potpunu provedbu sporazumâ i aranžmanâ o ponovnom prihvatu, koristeći se pritom nužnim sredstvima utjecaja. Naveli su da je Europska unija i dalje odlučna djelotvorno osiguravati nadzor svojih vanjskih granica. Pozvali su Komisiju da predloži sve potrebne izmjene pravnog okvira EU-a i konkretne mjere popraćene odgovarajućom financijskom potporom kako bi se osigura neposredan i odgovarajući odgovor u skladu s pravom EU-a i međunarodnim obvezama, uključujući poštovanje temeljnih prava.

Komisija je 23. studenoga 2021. zajedno s visokim predstavnikom Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku donijela komunikaciju¹ u kojoj su sažete mjere poduzete za rješavanje novonastale situacije, kao i dodatne mjere koje se poduzimaju kako bi se izradio trajniji paket instrumenata za sprečavanje budućih pokušaja destabilizacije EU-a instrumentalizacijom migranata. Komisija je već ukazala na tu pojavu u obnovljenom akcijskom planu EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025.²

Komisija je 1. prosinca 2021. u okviru tih mjera donijela Prijedlog odluke Vijeća na temelju članka 78. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) čiji je cilj poduprijeti Latviju, Litvu i Poljsku osiguravanjem mjera i operativne potpore potrebne za uređeno i dostojanstveno upravljanje dolaskom osoba koje Bjelarus instrumentalizira, uz potpuno poštovanje temeljnih prava. Prijedlogom se dopunjuju financijske, operativne i diplomatske mjere koje su Unija i njezine države članice poduzele kako bi odgovorile na taj hibridni napad, uključujući mjere ograničavanja protiv bjelaruskog režima, pružanje materijalne potpore predmetnim državama članicama putem Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, sudjelovanje agencija EU-a ili mobilizaciju dodatnih sredstava za potporu Latviji, Litvi i Poljskoj.

Ne može se isključiti mogućnost da u budućnosti drugi akteri pokušaju izvesti hibridne napade na Uniju koji uključuju instrumentalizaciju migranata. Stoga je važno da Unija i njezine države članice budu u potpunosti spremne za suočavanje sa svakom budućom instrumentalizacijom migranata i da mogu brzo odgovoriti na te pokušaje. Elementi izneseni u ovom prijedlogu, zajedno s mjerama uključenima u izmjenu Zakonika o schengenskim

¹ Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a pod pokroviteljstvom države (JOIN(2021) 32 final).

² COM(2021) 591 final.

granicama, temelje se na pozivu Europskog vijeća Komisiji i namijenjeni su utvrđivanju okvira za takav odgovor.

Kad se suoče s instrumentalizacijom migranata, države članice trebale bi imati fleksibilnost djelovanja unutar pravnog okvira osmišljenog za rješavanje te posebne situacije i osiguravanje poštovanja prava žrtava instrumentalizacije. Stoga Komisija predlaže novi instrument, zajedno s onima koji su već obuhvaćeni novim paktom o migracijama i azilu, čiji je cilj rješavanje izvanrednih okolnosti instrumentalizacije migranata. Ovaj se prijedlog temelji na rješenjima primijenjenima u kontekstu mjera potpore za Latviju, Litvu i Poljsku kako bi države članice na raspolaganju imale sve potrebne pravne instrumente za postupanje u slučaju budućih pokušaja instrumentalizacije. Time bi se osigurao stabilan okvir koji se odmah može primijeniti za rješavanje takvih situacija u budućnosti kako se ne bi trebalo pribjegavati *ad hoc* mjerama u skladu s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a za postupanje u situacijama instrumentalizacije obuhvaćenima ovim prijedlogom.

U prijedlogu izmjene Zakonika o schengenskim granicama³ instrumentalizacija migranata definirana je kao situacija u kojoj treća zemlja potiče nezakonite migracijske tokove u Uniju aktivnim poticanjem ili olakšavanjem kretanja državljana trećih zemalja prema vanjskim granicama, na svoje državno područje ili iz njega zatim na te vanjske granice, ako takve mjere upućuju na namjeru treće zemlje da destabilizira Uniju ili državu članicu i ako bi ta djelovanja mogla ugroziti osnovne državne funkcije, uključujući njezinu teritorijalnu cjelovitost, očuvanje javnog poretka ili zaštitu nacionalne sigurnosti.

Ovaj prijedlog dopunjuje prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama i odnosi se na instrumentalizaciju iz perspektive migracija, azila i vraćanja⁴. Cilj je ovog prijedloga pružiti potporu državi članici koja se suočava sa situacijom instrumentalizacije migranata uspostavom posebnog kriznog postupka za upravljanje migracijama i azilom te, prema potrebi, osiguravanjem mjera potpore i solidarnosti za uređeno, humano i dostojanstveno upravljanje dolaskom osoba koje je treća zemlja instrumentalizirala, uz potpuno poštovanje temeljnih prava. U njemu se u velikoj mjeri ponavlja niz mogućnosti koje su u okviru Prijedloga odluke Vijeća o privremenim kriznim mjerama u korist Latvije, Litve i Poljske⁵ stavljene na raspolaganje tim državama članicama. Može se očekivati da će, kad su utvrđene mjere opravdane, EU i druge države članice poduprijeti i države članice koje snose posljedice instrumentalizacije migranata putem instrumenata kao što su potpora agencija EU-a, mogućnosti financiranja EU-a i Mehanizam Unije za civilnu zaštitu.

Predloženim mogućnostima dopunjuju se i jačaju prijedlozi iz novog pakta o migracijama i azilu. Stoga se posebna pravila uvedena ovim prijedlogom za trajni okvir temelje na prijedlozima Komisije koji čine temelj buduće migracijske politike i politike azila EU-a te bi trebala biti u skladu s njima. Prvo, Prijedlog uredbe o postupcima azila iz 2016.⁶, kojim se u potpunosti usklađuju i utvrđuju opća postupovna pravila i jamstva u području azila te njegov

³ Komisijin prijedlog (xxxx/xxxx) izmjene Uredbe (EU) br. 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama).

⁴ Komisijin prijedlog (xxxx/xxxx) izmjene Uredbe (EU) br. 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama).

⁵ COM(2021) 752.

⁶ Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, COM/2016/467 final – 2016/0244 (COD).

prijedlog⁷, donesen 2020., kojim se uspostavlja novi postupak azila na granici. Drugo, prijedlog iz 2016. o preinaci Direktive o uvjetima prihvata⁸, kojim se utvrđuje osnova za ujednačenije materijalne uvjete prihvata i stvaraju dodatne obveze za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kako bi se spriječila nedopuštena daljnja kretanja. Treće, prijedlog preinake Direktive o vraćanju iz 2018.⁹, kojim će se poboljšati djelotvornost politike vraćanja EU-a. Naposljetku, Prijedlog uredbe o kriznim situacijama i situacijama više sile¹⁰ (dalje u tekstu „prijedlog o kriznim situacijama iz 2020.“), kojim se prilagođavaju pravila o azilu i vraćanju te mehanizam solidarnosti kako bi se državama članicama pomoglo u rješavanju kriznih situacija i situacija više sile.

Mjere uvrštene u prijedlog o kriznim situacijama iz 2020. nisu namijenjene rješavanju situacija u kojima su integritet i sigurnost Unije ugroženi zbog instrumentalizacije migranata. Posebna pravila o azilu predviđena u prijedlogu o kriznim situacijama iz 2020. osmišljena su posebno za situacije „masovnog priljeva“, u kojima država članica ne može kontrolirati velik broj dolazaka te za situacije više sile.

Iako je cilj ovog prijedloga rješavanje posebne situacije instrumentalizacije migranata, on se temelji na pravilima predviđenima u prijedlogu o kriznim situacijama iz 2020. kako bi se osmislile posebne mjere prilagođene za djelotvoran odgovor na neprijateljska djelovanja treće zemlje u skladu s temeljnim vrijednostima Unije. Cilj je tih pravila odgovoriti na takvu specifičnu situaciju bez ugrožavanja prava na azil ili načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te se njima u potpunosti osigurava zaštita temeljnih prava instrumentaliziranih osoba. Mjerama iz prijedloga dopunit će se mjere nadzora državne granice poduzete u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama s posebnim pravilima za postupke azila i vraćanja, uz operativne i solidarne mjere za potporu predmetnoj državi članici.

Ako je EU napadnut, važno je da na razini Europskog vijeća potvrdi da se djelovanja treće zemlje mogu smatrati instrumentalizacijom migranata. Te mjere nisu nužno usmjerene na jednu ili više država članica, već na EU u cjelini, pa zahtijevaju zajedničku potporu EU-a. U takvoj situaciji ovim se prijedlogom predmetnoj državi članici nudi mogućnost primjene kriznog postupka za upravljanje migracijama i azilom s posebnim postupovnim odredbama o duljim rokovima za registraciju i mogućnost da se na granici odlučuje o prihvatljivosti ili predmetu svih zahtjeva, osim u slučajevima u kojima nije moguće zbrinuti konkretne ranjive osobe. Njime su predviđene i posebne odredbe za vraćanje. Država članica suočena s instrumentalizacijom migranata mogla bi zatražiti primjenu tih posebnih pravila pojedinačno ili kumulativno za pomoć u upravljanju izvanrednim okolnostima. Međutim, uvjeti utvrđeni za primjenu svake odredbe moraju se ispuniti pojedinačno. Nadalje, provjera državljanstva trećih zemalja ili osoba bez državljanstva u skladu s pravilima utvrđenima u Prijedlogu uredbe o

⁷ Izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, COM/2020/611 final.

⁸ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka) – COM/2016/0465 final – 2016/0222 (COD).

⁹ Prijedlog Direktive Europskog Parlamenta i Vijeća o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanstva trećih zemalja s nezakonitim boravkom (preinaka) – COM/2018/634 final.

¹⁰ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila, COM/2020/613 final.

provjerama trebala bi se primjenjivati s mogućnošću produljenja roka od pet dana za dodatnih pet dana kako je navedeno u prijedlogu¹¹.

Prijedlogom se zadržava pravo na pristup području EU-a radi traženja azila i pristupa samom postupku međunarodne zaštite. Nadalje, zaštitne mjere primjenjive na temelju prava EU-a i dalje se primjenjuju kako bi se osigurala zaštita ranjivih osoba, uključujući djecu. Te su mjere popraćene nizom dodatnih zaštitnih mjera. Prijedlogom se predviđa i mogućnost da predmetna država članica zatraži mjere potpore i solidarnosti kojima mogu pridonijeti druge države članice. U skladu s tim prijedlogom Vijeće bi provedbenom odlukom trebalo odobriti da država članica suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata primjenjuje krizni postupak upravljanja migracijama i azilom.

(1) Krizni postupak upravljanja migracijama i azilom na vanjskim granicama u situacijama instrumentalizacije

Ovim se prijedlogom uspostavlja krizni postupak upravljanja migracijama i azilom i primjenjuje se na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje su uhićene ili pronađene u blizini vanjske granice s trećom zemljom koja instrumentalizira migrante nakon nezakonitog ulaska ili nakon što su se javili na graničnim prijelazima.

(a) Krizni postupak upravljanja azilom

Glavne su značajke postupka sljedeće:

- **Mogućnost da predmetna država članica registrira zahtjev za azil i omogući njegovo stvarno podnošenje samo na određenim točkama za registraciju u blizini granice, uključujući granične prijelaze određene u tu svrhu**

U skladu s izmjenom Zakonika o schengenskim granicama, državi članici suočenoj sa situacijom instrumentalizacije migranata dopustit će se ograničavanje tokova na granici tako da ograniči broj otvorenih graničnih prijelaza radi sprječavanja neovlaštenog ulaska i zaštite nacionalne sigurnosti.

Kako bi se osigurao usklađen pristup s tim mjerama u situaciji instrumentalizacije, ovim se prijedlogom osigurava stvaran i djelotvoran pristup postupku azila u skladu s mogućnostima koje nudi prijedlog Uredbe o postupku azila, a kojima se državama članicama omogućuje da odrede posebne lokacije za registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Te posebne točke za registraciju mogu se nalaziti u blizini granice, što može uključivati i granične prijelaze određene u tu svrhu.

- **Mogućnost produljenja roka za registraciju na najviše četiri tjedna**

Ovim se prijedlogom državi članici koja je suočena s instrumentalizacijom migranata omogućuje, ali se od nje ne zahtijeva, produljenje roka za registraciju zahtjeva za međunarodnu zaštitu na najviše četiri tjedna kad je riječ o zahtjevima za azil državljanima trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje su uhićene ili pronađene u blizini vanjske granice s trećom zemljom koja instrumentalizira migrante nakon nezakonitog ulaska ili nakon što su se javili na graničnim prijelazima. Ta fleksibilnost može biti potrebna kako bi se državi članici pomoglo da djelotvorno reagira na neprijateljsko djelovanje i istodobno joj omogućilo da upravlja neočekivanim povećanjem broja predmeta s obzirom na prirodu i iznenadnu narav uplitanja treće zemlje.

¹¹ Prijedlog o provjeri sadržava i pravila o preliminarnim zdravstvenim pregledima, među ostalim za zarazne bolesti, koja bi se primjenjivala na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje podliježu provjeri na vanjskim granicama.

Kad neprijateljska treća zemlja iznenadnim i nepredvidivim uplitanjem/intervencijom instrumentalizira migrante, država članica suočena s tom situacijom možda će morati preusmjeriti resurse u upravljanje dolaskom državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na njezine granice. Zbog toga će predmetnoj državi članici možda trebati vremena da preraspodijeli svoje resurse i poveća svoje kapacitete, među ostalim uz potporu agencija EU-a. Međutim, ako država članica koja je suočena s instrumentalizacijom migranata iskoristi dulji rok za registraciju, prednost se daje registraciji zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su vjerojatno utemeljeni ili zahtjevima koje su podnijeli maloljetnici bez pratnje ili maloljetnici i članovi njihovih obitelji.

- **Mogućnost primjene postupka azila na granici na sve zahtjeve i mogućnost produljenja njegova trajanja**

Mjere bi trebale pomoći državi članici koja je suočena s instrumentalizacijom migranata da spriječi ulazak osoba koje ne ispunjavaju uvjete za ulazak, uz istodobnu zaštitu temeljnih prava. Takvu vrstu zaštite pruža mogućnost razmatranja zahtjeva na granici bez odobrenja ulaska na državno područje u skladu s člankom 41. prijedloga Uredbe o postupcima azila. Međutim, dopuštenost i osnovanost zahtjeva trenutačno se u postupku na granici mogu razmatrati samo u ograničenom broju slučajeva, što je u skladu i s pravilima iz prijedloga u okviru novog pakta.

Stoga se ovim prijedlogom državama članicama omogućuje da primjenjuju krizni postupak upravljanja azilom kako bi donijele odluku o dopuštenosti i osnovanosti svih zahtjeva, osim u medicinskim slučajevima. Tom će se mjerom ograničiti mogućnost neprijateljske treće zemlje da provodi ciljanu instrumentalizaciju određenih državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva na koje se ne može primijeniti postupak na granici. Ako se negativna odluka donese u okviru kriznog postupka upravljanja azilom, podnositelj zahtjeva imat će pravo na djelotvoran pravni lijek, ali žalba neće imati automatski suspenzivni učinak kako je predviđeno člankom 54. stavkom 3. izmijenjenog prijedloga Uredbe o postupcima azila.

Kako je predviđeno izmijenjenim prijedlogom Uredbe o postupcima azila i izričito navedeno u ovom prijedlogu, tijekom kriznog postupka upravljanja azilom primjenjivala bi se pravila i jamstva iz Uredbe o postupcima azila kako bi se osigurala zaštita prava onih koji traže međunarodnu zaštitu, uz zadržavanje prava na azil i poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

Prijedlogom se dodatno propisuje obvezno davanje prednosti utemeljenim zahtjevima, zahtjevima maloljetnika bez pratnje te zahtjevima obitelji i djece. Ako je nakon završetka provjere ili tijekom razmatranja zahtjeva očito da će zahtjev vjerojatno biti utemeljen ili ako su zahtjev podnijeli maloljetnici i njihove obitelji ili maloljetnici bez pratnje, zahtjevu bi trebalo dati prednost u skladu s člankom 33. stavkom 5. prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2016. Država članica suočena s instrumentalizacijom migranata ne bi trebala primjenjivati krizni postupak upravljanja azilom na medicinske slučajeve kako je predviđeno člankom 41. stavkom 9. točkom (c) izmijenjenog prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2020.

Prijedlogom se predviđa i mogućnost produljenja trajanja postupka na granici, uključujući moguću žalbu, za šesnaest tjedana.

Slično kao i prethodno produljenje roka za registraciju, može se smatrati da dulje trajanje kriznog postupka upravljanja azilom pomaže državi članici u pogledu posljedica instrumentalizacije migranata s obzirom na karakter i prirodu djelovanja treće zemlje. Pogođenoj državi članici možda će trebati vremena za preraspodjelu resursa i povećanje kapaciteta, među ostalim uz potporu agencija EU-a. Osim toga, broj slučajeva koji će se obraditi u kriznom postupku upravljanja azilom bit će veći (jer u načelu svi podnositelji

zahtjeva mogu podlijegati tom postupku) nego u uobičajenim okolnostima. Stoga će se produljenjem državi članici omogućiti primjena fikcije neulaska na dulje razdoblje i osigurati veća fleksibilnost u rješavanju povećanog radnog opterećenja.

U skladu sa zaštitnim mjerama predviđenima u prijedlogu Uredbe o postupcima azila i prijedlogu preinake Direktive o uvjetima prihvata zadržavanje podnositelja zahtjeva trebalo bi biti krajnja mjera ako se u konkretnom slučaju ne mogu primijeniti druge dostatne ili manje prisilne mjere. Stoga primjena kriznog postupka upravljanja azilom neće podrazumijevati sustavno zadržavanje podnositelja zahtjeva.

(b) Materijalni uvjeti prihvata

Ako su migranti instrumentalizirani, državi članici moglo bi biti teško osigurati ispunjavanje materijalnih uvjeta prihvata jer bi administrativni kapaciteti države članice mogli biti preopterećeni zbog situacije instrumentalizacije. Osim povećanih tokova koji proizlaze iz instrumentalizacije država članica mora upravljati uobičajenim tokovima te preraspodijeliti resurse kako bi zaštitila svoju teritorijalnu cjelovitost. Međutim, pogođena država članica mora osigurati da se u svim djelovanjima poštuju osnovna humanitarna jamstva, kao što je osiguravanje hrane, vode, odjeće, odgovarajuće zdravstvene skrbi, pomoći ranjivim osobama i privremenog skloništa državljanima trećih zemalja na njezinu državnom području, kako je utvrdio i Europski sud za ljudska prava u nedavnim nalogima za privremene mjere.

Člankom 17. stavkom 9. prijedloga preinake Direktive o uvjetima prihvata državi članici omogućuje se da u opravdanim slučajevima i pod određenim uvjetima utvrdi modalitete materijalnih uvjeta prihvata različite od onih iz preinake Direktive o uvjetima prihvata, pod uvjetom da osigura pristup zdravstvenoj skrbi u skladu s člankom 18. i dostojanstven životni standard svim podnositeljima zahtjeva. Ovim se prijedlogom proširuje mogućnost određivanja različitih materijalnih uvjeta prihvata u situaciji instrumentalizacije migranata uz uvjet da su zadovoljene osnovne potrebe, među ostalim privremeni smještaj, hrana, voda, odjeća, odgovarajuća zdravstvena skrb i pomoć ranjivim osobama, uz potpuno poštovanje prava na ljudsko dostojanstvo. Predmetna država članica trebala bi osigurati pristup humanitarnoj pomoći i omogućiti humanitarnim organizacijama pružanje takve pomoći u skladu s relevantnim potrebama.

(c) Krizni postupak upravljanja vraćanjem

U situaciji instrumentalizacije migranata ključno je predmetnoj državi članici osigurati potrebne pravne instrumente kako bi se osiguralo brzo vraćanje onih koji ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu. Prijedlogom se stoga predviđa mogućnost odstupanja od članka 41.a prijedloga Uredbe o postupcima azila i od primjene prijedloga preinake Direktive o vraćanju u odnosu na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen na temelju kriznog postupka upravljanja azilom. Države članice mogu primijeniti odredbu članka 2. stavka 2. točke (a) preinake Direktive o vraćanju na državljane trećih zemalja koji nisu podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu. Odstupanjem utvrđenim u ovom prijedlogu nastoji se uspostaviti mehanizam sličan odstupanju iz članka 2. stavka 2. točke (a) preinake Direktive o vraćanju koji je usporediv s odredbama predloženima u korist Latvije, Litve i Poljske. Njime se ujedno predviđaju posebne zaštitne mjere, posebno one koje se odnose na poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, uzimajući u obzir najbolje interese djeteta, obiteljski život i zdravstveno stanje državljanina trećih zemalja i osoba bez državljanstva, te na ograničenja primjene prisilnih mjera, odgodu udaljavanja, hitnu zdravstvenu skrb, potrebe ranjivih osoba i uvjete zadržavanja uz potpuno osiguravanje temeljnih prava takvih osoba.

(2) Mjere potpore i solidarnosti

Kad je riječ o mjerama potpore i solidarnosti, prijedlogom se uvode mjere usmjerene na potrebe države članice koja je suočena s instrumentalizacijom migranata.

Za takvu situaciju, u kojoj je Unija napadnuta, potrebni su rješenja i potpora na razini EU-a. Stoga sve države članice trebaju brzo reagirati i pružiti potporu predmetnoj državi članici.

Međutim, ta vrsta situacije zahtijeva drugačiji pristup i postupak od onog koji je trenutačno uključen u instrumente novog pakta. Prijedlog uključuje mogućnost pribjegavanja svim mjerama kojima bi se mogla riješiti situacija instrumentalizacije migranata. Moguće mjere potpore i solidarnosti mogle bi uključivati mjere povećanja kapaciteta za pomoć u suočavanju s posljedicama instrumentalizacije migranata, potporu operacijama vraćanja ili potporu pri uspostavi komunikacije s trećim zemljama iz kojih potječu instrumentalizirane osobe. Država članica koja je suočena s instrumentalizacijom migranata trebala bi utvrditi svoje potrebe za potporom i solidarnosti te o njima obavijestiti Komisiju. Komisija bi zatim pozvala druge države članice da daju svoj doprinos u korist pogođene države članice i koordinirala te mjere.

Budući da bi se posljedice instrumentalizacije lako mogle proširiti i utjecati na susjedne države članice i Europsku uniju (što bi čak mogao biti njezin cilj), potrebno je predvidjeti sredstva za pružanje potpore na razini EU-a. Ako država članica koja je suočena s instrumentalizacijom migranata zatraži potporu od agencija EU-a, agencije bi trebale dati prednost takvom zahtjevu te pružiti operativnu potporu. Konkretno, Agencija Europske unije za azil (EUAA) može pomoći pri registraciji i obradi zahtjeva, osigurati provjeru ranjivih migranata te poduprijeti upravljanje odgovarajućim standardima za prihvatne objekte te njihovo oblikovanje i uspostavu, Frontex može pružiti potporu pri provedbi aktivnosti nadzora državne granice, uključujući operacije provjere i vraćanja, a Europol može dostaviti obavještajne podatke. Slično postupku operativne pomoći koja se pruža na temelju izmijenjenog prijedloga Zakonika o schengenskim granicama, Agencija Europske unije za azil isto bi tako u području azila trebala moći na vlastitu inicijativu ponuditi pomoć na temelju članka 16. stavka 1. točke (d) Uredbe o Agenciji Europske unije za azil, dok bi Frontex i Europol mogli pružiti dodatnu pomoć u skladu sa svojim mandatima.

Tim bi se mjerama potpore i solidarnosti dopunile druge mjere pomoći koje će se pružiti državi članici koja je suočena s instrumentalizacijom migranata koje bi se mogle poduzeti izvan okvira koji se ovim prijedlogom namjerava uspostaviti, kao što su mjere iz članka 25.a Zakonika o vizama¹² ili djelovanja vanjske politike (npr. diplomatska suradnja, mjere ograničavanja, trgovinske mjere) ili financijska potpora, među ostalim u okviru europskog Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) ili Instrumenta za upravljanje granicama i vize (BMVI).

(3) Poseban postupak za odobravanje primjene kriznog postupka za upravljanje migracijama i azilom

Država članica koja se suočava s instrumentalizacijom migranata i namjerava primijeniti krizni postupak upravljanja migracijama i azilom mora zatražiti od Komisije da primijeni odstupanja kojima se namjerava koristiti, kao i sve mjere potpore i solidarnosti. Na temelju informacija koje je dostavila predmetna država članica Komisija će, prema potrebi i bez odgode, pripremiti prijedlog provedbene odluke Vijeća o utvrđivanju odstupanja koja se mogu primijeniti i koja će vrijediti za početno razdoblje od najviše šest mjeseci. Provedbenom odlukom Vijeća odobrit će se odstupanja koja će se primjenjivati i utvrdit će se njihova vremenska primjena, uključujući datum početka i njihovo trajanje. Komisija bi trebala stalno

¹² Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama), kako je izmijenjen Uredbom (EU) 2019/1155, SL L 243, 15.9.2009., str. 1.

pratiti i preispitivati situaciju, uključujući proporcionalnost mjera, te predložiti produljenje mjera ili njihovo stavljanje izvan snage ako to zahtijeva situacija.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ovaj je prijedlog u potpunosti u skladu s novim paktom o migracijama i azilu koji je Komisija donijela u rujnu 2020. Zajedno s prijedlogom o kriznim situacijama i situacijama više sile smatra se sastavnim dijelom okvira kojim će se osigurati dodatna posebna pravila za upravljanje posebnom situacijom instrumentalizacije migranata. Posebna pravila uvedena ovim prijedlogom temelje se na prijedlozima Komisije za Uredbu o postupcima azila donesenima 2016. i njezinom izmijenjenom prijedlogu donesenom 2020., preinaci Direktive o uvjetima prihvata donesenoj 2016. i preinaci Direktive o vraćanju donesenoj 2018. Prijedlog je ujedno u skladu s Prijedlogom odluke Vijeća 752/2021 o privremenim mjerama u korist Latvije, Litve i Poljske te predstavlja zakonodavni nastavak tog prijedloga.

Međudjelovanje s člankom 78. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

Utvrđivanjem posebnih pravila za situaciju instrumentalizacije ne dovodi se u pitanje mogućnost Vijeća da na prijedlog Komisije donese privremene mjere u korist države članice koja se nađe u kriznoj situaciji u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a.

Cilj je ovog prijedloga uspostaviti instrumente koji su Uniji potrebni da riješi konkretnu situaciju s kojom se već suočila i da bude spremna na sve slične situacije u budućnosti, čime bi joj se omogućilo brzo djelovanje u korist države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata. Potrebno je uspostaviti trajni okvir na koji se Unija može dosljedno osloniti, prilagođen toj situaciji, čime bi se omogućilo i zadržavanje iznimne prirode privremenih mjera na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a te na taj način učiniti nepotrebnim pribjegavanje članku 78. stavku 3. UFEU-a za rješavanje situacija instrumentalizacije obuhvaćenih ovim prijedlogom.

Ovim prijedlogom nastoje se uspostaviti posebna pravila za podupiranje države članice koja je izložena situaciji u kojoj treća zemlja potiče nezakonite migracijske tokove u Uniju aktivnim poticanjem ili olakšavanjem kretanja državljana trećih zemalja prema vanjskim granicama, na svoje državno područje ili iz njega, a zatim na te vanjske granice, ako takve mjere upućuju na namjeru treće zemlje da destabilizira Uniju ili državu članicu i ako su ta djelovanja takva da bi mogla ugroziti osnovne državne funkcije, uključujući njezinu teritorijalnu cjelovitost, očuvanje javnog poretka ili zaštitu nacionalne sigurnosti.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ovaj je prijedlog u skladu s potrebom održavanja smanjenog pritiska uzrokovana nezakonitim dolascima i održavanja čvrstih vanjskih granica, važnim elementima sveobuhvatnog pristupa utvrđenog u novom paktu o migracijama i azilu. Kako je navedeno u zajedničkoj komunikaciji¹³, ovaj je prijedlog dio mjera koje se poduzimaju za jačanje pravnog okvira EU-a, uključujući Komisijin Prijedlog uredbe o „mjerama u vezi s nezakonitim ulaskom na područje Europske unije usmjerenima protiv prijevoznika koji sudjeluju u trgovanju ljudima ili krijumčarenju migranata ili ih olakšavaju”¹⁴, kako bi se državama članicama pružila bolja sredstva za zaštitu vanjskih granica u situacijama instrumentalizacije migranata, uz potpuno poštovanje temeljnih prava. Njime se dopunjuju Zakonik o schengenskim granicama i reforma šengenskih pravila, u okviru koje Komisija predlaže trajni okvir za postupanje u

¹³ Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a pod pokroviteljstvom države (JOIN(2021) 32 final).

¹⁴ COM(2021) 753 final.

situacijama instrumentalizacije migranata s kojima bi se Unija mogla suočavati i u budućnosti.

Cilj je i smanjiti daljnja kretanja nezakonitih migranata i pritisak na schengensko područje. Pitanje brzog i učinkovitog vraćanja i ponovnog prihvata instrumentaliziranih migranata djelotvorno je obuhvaćeno, u skladu sa sveobuhvatnim pristupom upravljanju migracijama utvrđenim u novom paktu o migracijama i azilu. Prijedlog je ujedno u skladu s vanjskim djelovanjem Unije, kao što su EU-ove mjere ograničavanja, te bi ga trebalo primjenjivati usporedno s njime.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Ovim se prijedlogom podupire država članica suočena s instrumentalizacijom migranata. Prijedlog sadržava niz odredaba povezanih s prijedlogom Uredbe o postupcima azila i njezinim izmijenjenim prijedlogom, prijedlogom preinake Direktive o uvjetima prihvata i prijedlogom preinake Direktive o vraćanju. Stoga bi ga trebalo donijeti na temelju odgovarajuće pravne osnove, točnije članka 78. drugog stavka točaka (d) i (f) te članka 79. drugog stavka točke (c) UFEU-a, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

• Prilagođeno teritorijalno važenje

Dvije uvodne izjave odnose se na prilagođeno teritorijalno važenje sudjelovanja Irske i Danske u ovoj Uredbi.

U skladu s Protokolom br. 21 o stajalištu Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji (UEU) i UFEU-u, Irska može odlučiti želi li sudjelovati u donošenju i primjeni mjera o uspostavi zajedničkog europskog sustava azila. U tom pogledu Irska je obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni Direktive 2005/85/EZ i o svojoj odluci da ne sudjeluje u donošenju Direktive 2013/32/EU. Stoga se odredbe Direktive 2005/85/EZ primjenjuju na Irsku, dok se odredbe postojeće direktive ne primjenjuju na Irsku. Irska nije obavijestila o svojoj želji da sudjeluje u donošenju nove Uredbe o postupcima azila, što bi bilo potrebno da bi ova Uredba imala pravni učinak u odnosu na Irsku, ako Irska odluči sudjelovati, u skladu s Protokolom br. 21.

U skladu s Protokolom br. 22 o stajalištu Danske, koji je priložen UEU-u i UFEU-u, Direktiva 2005/85/EZ i Direktiva 2013/32/EU nisu obvezujuće za Dansku niti se na Dansku primjenjuju. Danska ne sudjeluje ni u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Na temelju glave V. UFEU-a o području slobode, sigurnosti i pravde Europskoj uniji dodjeljuju se određene ovlasti povezane s tim pitanjima. Te se ovlasti moraju izvršavati u skladu s člankom 5. Ugovora o Europskoj uniji, odnosno ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog opsega ili učinaka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Europske unije.

Situaciju u kojoj treća zemlja potiče nezakonite migracijske tokove u Uniju aktivnim poticanjem ili olakšavanjem kretanja državljana trećih zemalja prema vanjskim granicama, na svoje državno područje ili iz njega, a zatim na te vanjske granice, ako takve mjere upućuju na namjeru treće zemlje da destabilizira Uniju ili državu članicu i ako su ta djelovanja takva da bi mogla ugroziti osnovne državne funkcije, uključujući njezinu teritorijalnu cjelovitost, očuvanje javnog poretka ili zaštitu nacionalne sigurnosti, trebalo bi smatrati napadom na EU

kao cjelinu, te stoga zahtijeva rješenja i potporu na razini EU-a. Potrebno je uspostaviti odgovarajuće pravne instrumente kojima će se država članica koja je suočena s instrumentalizacijom migranata moći koristiti za djelotvorno rješavanje te situacije, kao i sve druge države članice kako bi mogle brzo reagirati i dati potporu predmetnoj državi članici.

Za postizanje tih ciljeva, koji su po svojoj prirodi prekogranični, potrebno je djelovati na razini EU-a. Jasno je da se mjerama koje poduzimaju pojedinačne države članice ne može primjereno odgovoriti na potrebu za zajedničkim pristupom EU-a zajedničkom problemu.

Takav zajednički pristup ne mogu dostatno ostvariti pojedinačne države članice, nego se zbog opsega i učinaka ove predložene Odluke on na bolji način može ostvariti na razini Unije. Unija stoga mora djelovati i može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji.

- **Proporcionalnost**

U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. stavku 4. Ugovora o Europskoj uniji ovim se Prijedlogom uredbe utvrđuju točni uvjeti za primjenu posebnih postupovnih pravila o azilu, područje primjene i rokovi za primjenu tih pravila te potrebne zaštitne mjere.

Svi elementi mjera predloženih za rješavanje posebne situacije instrumentalizacije migranata ograničeni su na ono što je potrebno kako bi se osiguralo da države članice mogu upravljati situacijom na uređen i djelotvoran način uz osiguravanje jednakog postupanja u pogledu prava i jamstava za podnositelje zahtjeva. U tom su smislu odstupanja od pravila utvrđenih u prijedlogu Uredbe o postupcima azila iz 2016., izmijenjenom prijedlogu Uredbe o postupcima azila iz 2020. i preinaci Direktive o uvjetima prihvata i preinaci Direktive o vraćanju proporcionalna, pri čemu je uspostavljen niz zaštitnih mjera kojima se postiže ravnoteža između, s jedne strane, neposrednih potreba države članice koja je suočena s instrumentalizacijom migranata za upravljanje tom situacijom i, s druge strane, potrebe za pravnom sigurnošću i ujednačenom primjenom odstupanja i posebnih pravila te nužne zaštite državljana trećih zemalja koji se instrumentaliziraju.

Prijedlogom se utvrđuju zaštitne mjere za primjenu odstupanja i posebnih pravila. S obzirom na izvanrednu situaciju instrumentalizacije migranata, smatra se proporcionalnim primijeniti krizni postupak upravljanja azilom na sve podnositelje zahtjeva jer bi se time pomoglo izbjeći da treće zemlje usmjere svoje djelovanje na određene nacionalnosti ili kategorije migranata koji bi bili isključeni iz postupka na granici. Kako bi se državama članicama omogućilo da obrade povećani broj zahtjeva osoba na koje se primjenjuje krizni postupak upravljanja azilom, trajanje postupka na granici produljuje se na najviše šesnaest tjedana. Smatra se da je to dovoljno da se državi članici omogući potrebna fleksibilnost za obradu zahtjeva u blizini granice ili na određenim graničnim prijelazima, a da se pritom državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva ne dopusti ulazak na državno područje. Odstupanja od preinake Direktive o uvjetima prihvata proporcionalna su situaciji instrumentalizacije migranata zbog neprijateljskih djelovanja treće zemlje jer država članica u praksi možda neće moći osigurati materijalne uvjete prihvata koji se obično zahtijevaju zato što bi njezini kapaciteti mogli biti preopterećeni. Ta bi odstupanja trebalo razmotriti u kontekstu zaštitnih mjera i fleksibilnosti ponuđenih u okviru izmijenjenog prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2020. kako bi se organizirali resursi i kapaciteti za primjenu postupka na granici. Ako se odstupanje primjenjuje, država članica mora osigurati osnovne potrebe podnositelja zahtjeva i potpuno poštovanje ljudskog dostojanstva.

Posebna odstupanja od preinačene Direktive o vraćanju proporcionalna su cilju osiguravanja brzog vraćanja onih koji ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu, što je ključno u

situaciji instrumentalizacije migranata kako bi se spriječili daljnji dolasci. Uspostavljen je niz zaštitnih mjera za zaštitu temeljnih prava osoba na koje se primjenjuje odluka o vraćanju u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima i međunarodnim obvezama.

Ujedno se predlaže da se trajanje tih mjera ograniči na ono što je nužno potrebno kako bi se predmetnim državama članicama omogućilo rješavanje situacije instrumentalizacije te bi se u svakom slučaju trebale primjenjivati u početnom razdoblju od najviše šest mjeseci. U tu bi svrhu, nakon odobrenja Vijeća, Komisija trebala stalno pratiti i preispitivati situaciju, među ostalim kako bi utvrdila jesu li mjere koje je država članica ovlaštena primjenjivati i dalje proporcionalne.

- **Odabir instrumenta**

Jedino se uredbom kojom se utvrđuju posebna pravila i odstupanja od postupaka azila i vraćanja u Uniji, čije se odredbe izravno primjenjuju, može osigurati stupanj ujednačenosti i djelotvornosti potreban za primjenu postupovnih pravila EU-a o azilu u situacijama instrumentalizacije migranata.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Prijedlog se temelji na informacijama koje su dionici dostavili tijekom postupka savjetovanja od početka ljeta 2021.

- **Temeljna prava**

Ovim se Prijedlogom poštuju temeljna prava i načela u prvom redu priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima te obveze koje proizlaze iz međunarodnog prava, uključujući stvaran i djelotvoran pristup postupku azila i pristup području EU-a radi podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U tu bi svrhu država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije trebala osigurati dovoljan broj otvorenih i lako dostupnih točaka za registraciju, uključujući granične prijelaze. Kako je objašnjeno u nastavku, kriznim postupkom upravljanja migracijama i azilom predviđenim ovim Prijedlogom poštuju se temeljna prava sadržana u povelji, uključujući pravo na ljudsko dostojanstvo (članak 1.), zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (članak 4.), pravo na slobodu i sigurnost (članak 6.), pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 7.), pravo na zaštitu osobnih podataka (članak 8.), pravo na azil (članak 18.), zabranu kolektivnog protjerivanja i zaštitu od prisilnog udaljenja ili vraćanja (članak 19. stavci 1. i 2.), pravo na nediskriminaciju (članak 21.), načelo ravnopravnosti muškaraca i žena (članak 23.), prava djeteta (članak 24.) i pravo na djelotvoran pravni lijek (članak 47.). Nadalje, Komisija smatra potrebnim i da države članice poštuju slobodu izražavanja, slobodu medija i slobodu udruživanja organizacija civilnog društva.

Kad je riječ o primjeni kriznog postupka upravljanja kriznim migracijama i azilom, načela i jamstva predviđena prijedlozima iz novog pakta i dalje se primjenjuju na podnositelje zahtjeva koji podliježu tom postupku. Nadalje, prijedlog uključuje obvezno davanje prednosti utemeljenim zahtjevima, nakon završetka provjere ili kad god potreba za zaštitom postane očita, u skladu s prijedlogom Uredbe o postupcima azila iz 2016., kao i zahtjevima maloljetnika, obitelji i djece bez pratnje. Odluke o zahtjevima za azil donose se što je brže moguće za dobrobit podnositelja zahtjeva. Ujedno se i dalje primjenjuju i jamstva za osobe s posebnim postupovnim potrebama na temelju članka 41. stavka 9. točke (b) izmijenjenog prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2020. Prijedlogom se ujedno jamči pravo na djelotvoran pravni lijek i sudovima osigurava moć odlučivanja o tome može li podnositelj

zahtjeva ostati na državnom području države članice do donošenja odluke o žalbi i uz odgovarajuća jamstva koja se primjenjuju kako bi se podnositelju zahtjeva omogućilo da sudu podnese takve zahtjeve.

U ovom se Prijedlogu u potpunosti poštuju prava djeteta i posebne potrebe ranjivih osoba. Zaštitne mjere predviđene za djecu i ranjive osobe u prijedlogu preinake Direktive o uvjetima prihvata prvenstveno se uzimaju u obzir za nadležna tijela, uključujući slučajeve u kojima se mora primijeniti zadržavanje. Pri utvrđivanju različitih modaliteta za uvjete prihvata, okvirom predviđenim ovim Prijedlogom poštuju se zaštitne mjere očuvanja ljudskog dostojanstva u svakom trenutku i u svim okolnostima.

Pravo na slobodu i slobodu kretanja zaštićeno je jer, ako se u kontekstu kriznog postupka upravljanja migracijama i azilom primijeni zadržavanje, ono se smije primjenjivati samo u strogo reguliranom okviru i na ograničeno vrijeme. U skladu s člankom 7. prijedloga preinake Direktive o uvjetima prihvata država članica može ograničiti slobodu kretanja podnositelja zahtjeva kako bi obradila zahtjeve u postupku na granici. Na temelju prijedloga preinake Direktive o uvjetima prihvata države članice ne zadržavaju osobu samo zato što je podnositelj zahtjeva. Člankom 8. tog prijedloga predviđaju se razlozi i uvjeti zadržavanja, nakon individualizirane procjene i kad se ne mogu primijeniti druge manje ograničavajuće mjere, koji državama članicama omogućuju zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kako bi u okviru postupka odlučile o pravu podnositelja zahtjeva na ulazak na državno područje. Člankom 8. predviđa se i da države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva samo ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere, kao što su ograničenja slobode kretanja u skladu s njezinim člankom 7.

Pri primjeni odstupanja od preinake Direktive o vraćanju poštuje se i načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja sadržano u članku 33. Konvencije o izbjeglicama iz 1951. i članku 19. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Stoga se u prijedlogu izričito podsjeća na dužnost država članica da uvijek poštuju to načelo pri ispunjavanju svoje obveze nadzora granica. Poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja uključuje procjenu o tome postoji li rizik od progona, mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili opasnost od lančanog prisilnog udaljenja ili vraćanja.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Zbog prirode ovog Prijedloga povezanog sa situacijom instrumentalizacije migranata nije moguće unaprijed procijeniti mogući učinak na proračun. Svi troškovi koji proizlaze iz provedbe ovog Prijedloga bit će uključeni u proračun postojećih instrumenata financiranja EU-a za razdoblje 2021.–2027. u području migracija i azila. Ako je to iznimno potrebno, mogli bi se upotrijebiti mehanizmi fleksibilnosti predviđeni u važećem višegodišnjem financijskom okviru na temelju Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093¹⁵.

Ovaj Prijedlog ne dovodi do financijskog ili administrativnog opterećenja Unije u pogledu postupovnih aspekata postupaka azila. U tom smislu stoga nema učinak na proračun Unije.

5. DRUGI ELEMENTI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Komisija će izvješćivanje u okviru „mreže plana za migracije” upotrijebiti kao alat za praćenje situacije i, prema potrebi, dati preporuke za produljenje ili obustavu mjera.

¹⁵ Uredba Vijeća (EU) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., SL L 4331, 22.12.2020., str. 11.–22.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Predmet prijedloga za rješavanje situacija instrumentalizacije migranata

U članku 1. utvrđuje se predmet Uredbe o rješavanju situacija instrumentalizacije migranata u području migracija i azila unutar EU-a.

Krizni postupak upravljanja azilom u situaciji instrumentalizacije migranata

Člankom 2. uvode se posebna pravila kojima se države članice mogu koristiti u situaciji instrumentalizacije migranata u okviru kriznog postupka upravljanja azilom.

Člankom 2. stavkom 1. točkom (a) utvrđuje se da država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata može produljiti rok za registraciju zahtjeva za međunarodnu zaštitu na najviše četiri tjedna u vezi sa zahtjevima za azil državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje su uhićene ili pronađene u blizini vanjske granice s trećom zemljom koja instrumentalizira migrante nakon nezakonitog ulaska ili nakon što su se javili na graničnim prijelazima. Pri registraciji prednost treba dati slučajevima koji su vjerojatno utemeljeni i zahtjevima koje podnose maloljetnici bez pratnje te maloljetnici i njihove obitelji.

Člankom 2. stavkom 1. točkom (b) utvrđuje se mogućnost da država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata proširi područje primjene postupka azila na granici kako bi obuhvatila sve podnositelje zahtjeva, ne isključujući nijednu kategoriju podnositelja zahtjeva (osim medicinskih slučajeva u skladu s člankom 41. stavkom 9. točkom (c) izmijenjene Uredbe o postupcima azila). U članku 2. stavku 1. točki (b) ujedno se pojašnjava da prednost treba dati razmatranju zahtjeva za koje nakon provjere ili tijekom razmatranja u postupku na granici postane očito da će vjerojatno biti utemeljeni ili da ih podnose maloljetnici i njihove obitelji, uključujući maloljetnike bez pratnje.

Člankom 2. stavkom 1. točkom (c) dopušta se državama članicama da primjenjuju postupak na granici kako je predviđeno izmijenjenom Uredbom o postupcima azila u razdoblju od šesnaest tjedana, uključujući sve žalbe, nakon čega bi osobi trebao biti dopušten ulazak na državno područje, osim ako se na nju primjenjuje odluka o vraćanju.

Pri primjeni tih odstupanja i dalje se primjenjuju zaštitne mjere iz Uredbe o postupcima azila.

Materijalni uvjeti prihvata

Člankom 3. omogućuje se državi članici da utvrdi modalitete za materijalne uvjete prihvata različite od onih predviđenih preinake Direktive o uvjetima prihvata, pod uvjetom da država članica osigura osnovne potrebe podnositelja zahtjeva i potpuno poštovanje ljudskog dostojanstva.

Krizni postupak upravljanja vraćanjem u situaciji instrumentalizacije migranata

Člankom 4. utvrđuje se mogućnost da države članice odstupe od članka 41.a Uredbe o postupcima azila i od primjene preinake Direktive o vraćanju u odnosu na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen na temelju kriznog postupka upravljanja azilom na granici u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkama (b) i (c). Odstupanjem se nastoji uspostaviti mehanizam sličan odstupanju u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) preinake Direktive o vraćanju. Prijedlog uključuje potrebne zaštitne mjere koje se odnose na obvezu poštovanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, uzimajući u obzir najbolje interese djeteta, obiteljski život i zdravstveno stanje državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva, te na ograničenja primjene prisilnih mjera, odgodu

udaljavanja, hitnu zdravstvenu skrb, potrebe ranjivih osoba i uvjete zadržavanja, uz potpuno osiguravanje temeljnih prava tih osoba.

Osiguravanje mjera potpore i solidarnosti u situaciji instrumentalizacije

Člankom 5. predviđa se mogućnost da država članica od drugih država članica zatraži mjere potpore i solidarnosti. Te bi mjere trebale uključivati sve mjere kojima bi se moglo odgovoriti na situaciju instrumentalizacije migranata, uključujući mjere za izgradnju kapaciteta i mjere za potporu vraćanju putem suradnje ili uspostave komunikacije s trećim zemljama čiji su državljani instrumentalizirani. Pogođena država članica treba Komisiji poslati zahtjev za mjere potpore i solidarnosti drugih država članica.

Komisija poziva druge države članice da daju doprinos u korist države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije koji odgovara potrebama te države članice i koordinira te mjere što prije nakon primitka zahtjeva. Osim toga, u pogledu operativne potpore, država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije može zatražiti potporu Agencije EU-a za azil¹⁶, Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu ili Europolu u skladu s njihovim mandatima.

Posebne zaštitne mjere

Člankom 6. utvrđuju se posebna jamstva. Kako bi se zajamčio pristup postupku azila, država članica koja je suočena s instrumentalizacijom migranata trebala bi propisno obavijestiti državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva, na jeziku koji razumiju ili se opravdano pretpostavlja da ga razumiju, o primijenjenim mjerama, dostupnim točkama za registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a posebno o lokaciji najbliže točke na kojoj se mogu registrirati ili podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu, o mogućnosti žalbe na odluku o zahtjevu i o trajanju mjera. Osim toga, država članica koja je suočena s instrumentalizacijom migranata ne bi trebala primjenjivati članke 2., 3. i 4. dulje nego što je nužno za rješavanje situacije te ne dulje od razdoblja utvrđenog u provedbenoj odluci Vijeća.

Postupak izdavanja odobrenja

Člankom 7. utvrđuje se postupak za odobravanje odstupanjā. Komisija treba podnijeti prijedlog provedbene odluke Vijeća, koju bi Vijeće trebalo donijeti, za utvrđivanje odstupanja koja će se primjenjivati. Provedbenom odlukom Vijeća trebalo bi utvrditi datum početka primjene odstupanjā, kao i njihovo trajanje i privremenu primjenu odluke. Odstupanja bi se trebala primjenjivati na razdoblje od najviše šest mjeseci. Komisija treba stalno pratiti i preispitivati situaciju te na temelju toga prema potrebi predložiti stavljanje izvan snage provedbene odluke Vijeća kojom se odobrava primjena posebnih odstupanja ili donošenje nove provedbene odluke Vijeća kojom se odobrava produljenje primjene odstupanja.

Suradnja i preispitivanje

Člankom 8. utvrđuje se da bi Komisija, agencije Europske unije i države članice trebale blisko surađivati i redovito se međusobno obavješćivati o provedbi mjera iz članku 7. utvrđenih u ovom prijedlogu. Države članice trebaju dostavljati relevantne podatke, uključujući statističke podatke, putem Mreže EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija.

¹⁶ EUAA pruža pomoć na zahtjev države članice ili na vlastitu inicijativu (uz suglasnost predmetne države članice) ili Vijeće može odlučiti o mjerama koje treba poduzeti, na temelju prijedloga Komisije u takvim posebnim okolnostima.

Agencije UN-a i druge relevantne partnerske organizacije trebale bi imati djelotvoran pristup granici pod uvjetima utvrđenima u preinaci Direktive o uvjetima prihvata i Uredbi o postupcima azila. Visokom povjereniku Ujedinjenih naroda za izbjeglice trebalo bi omogućiti pristup podnositeljima zahtjeva, uključujući one koji se nalaze na granici. Država članica koja je suočena s instrumentalizacijom migranata trebala bi blisko surađivati s agencijama UN-a i relevantnim partnerskim organizacijama.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 78. stavak 2. točke (d) i (f) te članak 79. stavak 2. točku (c),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora¹⁷,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija¹⁸,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Do situacija instrumentalizacije migranata može doći kad treća zemlja potiče nezakonite migracijske tokove u Uniju aktivnim poticanjem ili olakšavanjem kretanja državljana trećih zemalja prema vanjskim granicama, na svoje državno područje ili iz njega, a zatim na te vanjske granice, ako takve mjere upućuju na namjeru treće zemlje da destabilizira Uniju ili državu članicu i ako su ta djelovanja takva da bi mogla ugroziti osnovne državne funkcije, uključujući njezinu teritorijalnu cjelovitost, očuvanje javnog poretka ili zaštitu nacionalne sigurnosti.
- (2) Ova Uredba podnosi se na poziv Europskog vijeća Komisiji iz zaključaka Europskog vijeća od 22. listopada 2021. da predloži sve potrebne izmjene pravnog okvira Unije i konkretne mjere kako bi se osigurao neposredan i odgovarajući odgovor na hibridnu prijetnju u skladu s pravom EU-a i međunarodnim obvezama. Nadalje, njome se pridonosi uspostavi sveobuhvatnog i trajnog okvira kojim bi se predmetnim državama članicama osigurali potrebni mehanizmi za djelotvoran i brz odgovor na situaciju instrumentalizacije uz potpuno poštovanje temeljnih prava i međunarodnih obveza.
- (3) Jedan od tih mehanizama u ovoj Uredbi jest uvođenje kriznog postupka upravljanja migracijama i azilom kojim se državama članicama omogućuje da imaju uspostavljene pravne instrumente kojima se mogu koristiti za rješavanje budućih situacija instrumentalizacije migranata.
- (4) Ovom se Uredbom poštuju temeljna prava i načela priznata u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, a posebno u njezinim člancima 1., 4., 7., 18. i 24. te članku 19. stavku 2. i u Ženevskoj konvenciji od 28. srpnja 1951. Kako bi posebno odražavala primarni cilj zaštite najboljeg interesa djeteta i potrebu za poštovanjem obiteljskog života te kako bi se zaštitilo zdravlje dotičnih osoba, ovom Uredbom predviđaju se posebna pravila i zaštitne mjere u pogledu maloljetnika bez pratnje, maloljetnika i

¹⁷ SL C , , str. .

¹⁸ SL C , , str. .

članova njihovih obitelji te podnositelja zahtjeva čije zdravstveno stanje zahtijeva posebnu i primjerenu potporu. Pravila i jamstva utvrđena u Uredbi (EU) XXX/XXX¹⁹ [*Uredba o postupcima azila*] trebala bi se i dalje primjenjivati na osobe koje podliježu kriznom postupku upravljanja azilom, osim ako je ovom Uredbom predviđeno drukčije. Pravila utvrđena u Direktivi XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*]²⁰, uključujući pravila o zadržavanju podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, trebala bi se nastaviti primjenjivati od trenutka podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, osim ako je ovom Uredbom predviđeno drukčije.

- (5) Kako bi se predmetnoj državi članici koja je suočena s instrumentalizacijom migranata pomoglo da uredno upravlja migracijskim tokovima, u okviru kriznog postupka upravljanja migracijama i azilom, ona bi trebala moći odlučiti da za državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koje su uhićene ili pronađene u blizini vanjske granice s trećom zemljom koja instrumentalizira migrante nakon nezakonitog ulaska ili nakon što su se javili na graničnim prijelazima, registrira zahtjeve za međunarodnu zaštitu samo na za to određenim točkama za registraciju koje se nalaze u blizini granice te osigurati djelotvornu mogućnost za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo na posebnim točkama koje su za to određene i koje bi trebale biti lako dostupne. Učinkovit i stvaran pristup postupku međunarodne zaštite mora se osigurati u skladu s člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. Predmetna država članica trebala bi osigurati da je u tu svrhu određen dostatan broj točaka za registraciju, koje mogu uključivati granične prijelaze. Podnositelje zahtjeva trebalo bi propisno obavijestiti o mjestima na kojima će se njihov zahtjev registrirati i na kojima ga mogu podnijeti.
- (6) U situaciji instrumentalizacije migranata ključno je spriječiti ulazak osoba koje ne ispunjavaju uvjete za ulazak, osiguravajući pritom zaštitu temeljnih prava. Kako bi se predmetnoj državi članici koja se nalazi u takvoj situaciji osigurala potrebna fleksibilnost i kako bi se izbjeglo da neprijateljska treća država ciljano instrumentalizira određene nacionalnosti ili određene kategorije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva, u okviru kriznog postupka upravljanja migracijama i azilom uspostavljenog ovom Uredbom predmetna država članica trebala bi moći donijeti odluku na temelju postupka na granici u skladu s člankom 41. Uredbe (EU) XXX/XX [*Uredba o postupcima azila*] o prihvatljivosti i osnovanosti svih zahtjeva za međunarodnu zaštitu državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji su uhićeni ili pronađeni u blizini granice s trećom državom nakon nezakonitog ulaska ili su se javili na graničnim prijelazima. Moraju se poštovati načela i jamstva utvrđena u Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*].
- (7) Pri provedbi kriznog postupka upravljanja migracijama i azilom primarni cilj nadležnih tijela trebala bi biti zaštita najboljih interesa djeteta i zdravlja podnositelja zahtjeva sa zdravstvenim problemima. Zbog toga bi država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije iz kriznog postupka upravljanja azilom trebala isključiti slučajeve u kojima postoje medicinski razlozi za neprimjenjivanje postupka na granici u skladu s člankom 41. stavkom 9. točkom (c) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]. To bi trebalo vrijediti i u slučajevima u kojima se zdravstveni problemi utvrde tijekom razmatranja zahtjeva. Predmetna država članica trebala bi ujedno dati prednost razmatranju zahtjeva osoba čiji su zahtjevi vjerojatno utemeljeni ili zahtjeva maloljetnika i članova njihovih obitelji, kao i maloljetnika bez pratnje. Ako

¹⁹ SL C , , str. .

²⁰ SL C , , str. .

se tijekom provjere na temelju Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o provjeri*]²¹ ili razmatranja zahtjeva pokaže da su podnositelju zahtjeva potrebna posebna postupovna jamstva i da se odgovarajuća potpora ne može pružiti u kontekstu postupka na granici, u skladu s člankom 41. stavkom 9. točkom (b) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] predmetna država članica ne bi trebala primjenjivati ili bi trebala prestati primjenjivati krizni postupak upravljanja azilom na granici.

- (8) U skladu s člankom 8. stavkom 3. točkom (d) Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*] podnositelja zahtjeva može se zadržati kako bi se u okviru postupka mogla donijeti odluka o njegovu pravu na ulazak na državno područje. Člankom 8. stavkom 2. te direktive predviđa se i da države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva samo ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere, kao što su ograničenja slobode kretanja u skladu s njezinim člankom 7. Trebalo bi poštovati pravila i zaštitne mjere koji se primjenjuju na zadržavanje utvrđene u Direktivi XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*], posebno one koji se odnose na maloljetnike bez pratnje, maloljetnike i njihove obitelji. Alternative zadržavanju, kao što su ograničenja slobode kretanja u skladu s člankom 7. Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*], mogu biti jednako djelotvorne kao zadržavanje u situaciji instrumentalizacije migranata, pa bi ih nadležna tijela trebala uzeti u obzir, osobito kad je riječ o maloljetnicima. U svakom slučaju, ako se primjenjuje zadržavanje, a jamstva i uvjeti za zadržavanje nisu ispunjeni ili se ne mogu ispuniti na granici, krizni postupak upravljanja azilom ne bi se trebao primjenjivati ili bi se trebao prestati primjenjivati, kako je predviđeno člankom 41. stavkom 9. točkom (d) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*].
- (9) U situaciji instrumentalizacije migranata rok za registriranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu predmetne države članice trebao bi se produljiti na četiri tjedna. Osim toga, trebalo bi biti moguće razmotriti zahtjeve za međunarodnu zaštitu na granici u roku od najviše šesnaest tjedana. Ako se odluka o zahtjevu, uključujući odluku o mogućoj žalbi protiv negativne odluke, koja ne bi trebala imati automatski suspenzivni učinak, ne donese u roku od šesnaest tjedana, ulazak na državno područje trebalo bi odobriti, osim ako se na osobu ne primjenjuje postupak vraćanja. Ti postupovni rokovi osmišljeni su kako bi se predmetnoj državi članici pomoglo u rješavanju situacije instrumentalizacije migranata. Kad se nađe u takvoj situaciji, predmetna država članica treba preusmjeravati resurse kako bi mogla rješavati pitanje dolazaka državljana trećih zemalja na njezine granice ili onih koji se već nalaze na njezinu državnom području. Zbog toga će u takvoj situaciji predmetnoj državi članici možda trebati vremena da preraspodijeli svoje resurse i poveća svoje kapacitete, među ostalim uz potporu agencija EU-a. Nadalje, broj podnositelja zahtjeva u postupku na granici bit će veći nego u uobičajenim okolnostima, te će stoga državi članici koja je suočena s instrumentalizacijom migranata možda trebati više vremena za donošenje odluka bez dopuštanja ulaska na državno područje. Međutim, predmetna država članica trebala bi dati prednost registraciji zahtjeva koji su utemeljeni te onih koje podnose maloljetnici bez pratnje te maloljetnici i članovi njihovih obitelji.
- (10) Pod svaku cijenu treba izbjegavati sve oblike nasilja na granici, ne samo radi zaštite teritorijalne cjelovitosti i sigurnosti države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije, nego i kako bi se zaštitilo državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva, uključujući obitelji i djecu koji mirno čekaju mogućnost za podnošenje zahtjeva za azil u Uniji. Ako dođe do nasilja na vanjskim granicama predmetne države

²¹ SL C , , str. .

članice, uključujući pokušaje državljana trećih zemalja da silom masovno uđu na državno područje upotrebljavajući neproporcionalno nasilne metode, predmetna država članica trebale bi moći poduzeti potrebne mjere u skladu sa svojim nacionalnim pravom kako bi očuvala sigurnost i javni poredak te osigurala djelotvornu primjenu ove Uredbe.

- (11) Ako je država članica zbog instrumentalizacije suočena s priljevom državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na granici, ona u praksi možda neće moći osigurati materijalne uvjete prihvata koji se obično zahtijevaju jer bi kapaciteti države članice mogli biti preopterećeni. Zbog toga bi u situaciji instrumentalizacije predmetna država članica trebala moći utvrditi modalitete materijalnih uvjeta prihvata koji se razlikuju od onih predviđenih Direktivom XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*] u slučajevima koji nisu navedeni u članku 17. stavku 9. te direktive, istodobno osiguravajući državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva privremeno sklonište, koje bi trebalo biti prilagođeno sezonskim vremenskim uvjetima i ispunjavati njihove osnovne potrebe, konkretno hranu, vodu, odjeću, odgovarajuću zdravstvenu skrb i pomoć ranjivim osobama, uz puno poštovanje prava na ljudsko dostojanstvo. Ne dovodeći u pitanje obveze država članica utvrđene u tom pogledu ovom Uredbom, države članice trebale bi osigurati pristup humanitarnoj pomoći i omogućiti humanitarnim organizacijama da pružaju humanitarnu pomoć u skladu s postojećim potrebama predmetnih osoba.
- (12) Kako bi se nadopunila i osigurala potpuna usklađenost s kriznim postupkom upravljanja azilom na vanjskim granicama, nadležnim tijelima države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata trebala bi se pružiti potrebna fleksibilnost za provedbu postupaka vraćanja nakon primjene kriznog postupka upravljanja azilom. Zbog toga bi u situaciji instrumentalizacije predmetnoj državi članici trebalo dopustiti odstupanje od primjene Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*]²² u odnosu na državljanu trećih zemalja i osobe bez državljanstva čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen u okviru kriznog postupka upravljanja azilom kako je utvrđen u ovoj Uredbi. Ako je naknadni zahtjev podnesen samo radi odgode ili ometanja vraćanja, države članice mogu primijeniti pravila utvrđena u člancima 42. i 43. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]. Pravilima iz ove Uredbe ne dovodi se u pitanje mogućnost države članice da odstupi od primjene Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*] na temelju članka 2. stavka 2. točke (a) te direktive u pogledu državljana trećih zemalja koji su uhićeni zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici.
- (13) Pri primjeni odstupanja od primjene Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*] predmetna država članica trebala bi osigurati potpuno poštovanje Povelje Europske unije o temeljnim pravima i svojih međunarodnih obveza. To uključuje potpuno poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i propisno uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta, obiteljskog života i zdravstvenog stanja dotičnog državljanina treće zemlje kako je utvrđeno za odstupanja u Direktivi o vraćanju. Osim toga, predmetna država članica treba osigurati da postupanje i razina zaštite u vezi s ograničenjima primjene mjera prisile, odgodom udaljavanja, hitnom zdravstvenom skrbi i potrebama ranjivih osoba te uvjetima prihvata nisu manje povoljni od onih utvrđenih u Direktivi XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*].

²²

SL C , , str. .

- (14) Ako država članica primjenjuje jednu ili više mjera iz ove Uredbe, država članica trebala bi o tome obavijestiti državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva. Konkretno, država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije trebala bi obavijestiti državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva, na jeziku koji razumiju ili se opravdano pretpostavlja da ga razumiju, o odstupanjima koja se primjenjuju, dostupnim točkama za registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, posebno o lokacijama najbližih točaka na kojima se mogu registrirati i podnijeti zahtjevi za međunarodnu zaštitu, o mogućnosti žalbe na odluku o zahtjevu i o trajanju mjera.
- (15) U slučaju instrumentalizacije migranata država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije trebala bi imati mogućnost zatražiti od drugih država članica mjere potpore i solidarnosti koje najbolje odgovaraju njezinim potrebama za upravljanjem situacijom instrumentalizacije. Mjere potpore i solidarnosti za rješavanje situacije instrumentalizacije mogu biti raznolike, uključujući mjere za izgradnju kapaciteta, potporu vraćanju i potporu vanjskoj dimenziji krize te mjere usmjerene na odgovor na situaciju instrumentalizacije suradnjom ili uspostavom komunikacije s trećim zemljama čiji su državljani instrumentalizirani.
- (16) Ostale države članice koje se same ne suočavaju sa situacijom instrumentalizacije trebalo bi pozvati da daju doprinos u korist države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije s pomoću mjera potpore i solidarnosti koje odgovaraju utvrđenim potrebama. Komisija bi trebala koordinirati te mjere potpore i solidarnosti što prije nakon primitka zahtjeva države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije.
- (17) Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata može zatražiti potporu Agencije EU-a za azil, Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu ili Europolu u skladu s njihovim mandatima. Agencija za azil može prema potrebi predložiti pomoć na vlastitu inicijativu u skladu s člankom 16. stavkom 1. točkom (d) Uredbe XXX/XXX [*Uredba o EUAA-u*], dok Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu može u dogovoru s predmetnom državom članicom ponuditi pomoć u području vraćanja u skladu s člancima 48., 50., 52. i 53. Uredbe (EU) 2019/1896, a Europol može ponuditi pomoć u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe (EU) 2016/794.
- (18) Ako predmetna država članica zatraži primjenu relevantnih odstupanja utvrđenih u ovoj Uredbi i uzimajući u obzir je li Europsko vijeće potvrdio da se Unija ili jedna ili više njezinih država članica suočavaju sa situacijom instrumentalizacije migranata, Komisija bi, prema potrebi, trebala podnijeti prijedlog kojim se državi članici odobrava primjena pravila odstupanja predviđenih ovom Uredbom. Kako bi se osigurala visoka razina političkog nadzora i potpore te ojačalo izražavanje solidarnosti Unije prema državi članici koja je suočena s instrumentalizacijom migranata, provedbene ovlasti trebalo bi dodijeliti Vijeću. Stoga bi Vijeće trebalo donijeti provedbenu odluku o ovlašćivanju država članica za primjenu pravila o odstupanju.
- (19) Provedbena odluka Vijeća trebala bi sadržavati odobrenje posebnih odstupanja koja bi država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata mogla primjenjivati te datum od kojeg bi se trebala primjenjivati, kao i njihovo trajanje.
- (20) Kako bi se predmetnu državu članicu poduprlo u pružanju potrebne pomoći državljanima trećih zemalja koji su obuhvaćeni područjem primjene ove Uredbe, među ostalim promicanjem aktivnosti dobrovoljnog povratka i izvršavanjem svojih humanitarnih dužnosti, agencije UN-a i druge relevantne partnerske organizacije, posebno Međunarodna organizacija za migracije i Međunarodna federacija društava

Crvenog križa i Crvenog polumjeseca, trebale bi imati djelotvoran pristup granici pod uvjetima utvrđenima u Direktivi (EU) XXX/XXX [*preinaka Direktive o postupcima prihvata*] i Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]. U skladu s Uredbom (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] Visokom povjereniku Ujedinjenih naroda za izbjeglice trebalo bi omogućiti pristup podnositeljima zahtjeva, uključujući one koji se nalaze na granici. U tu bi svrhu predmetna država članica trebala blisko surađivati s agencijama UN-a i relevantnim partnerskim organizacijama.

- (21) [U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Direktive te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.]

ILI

[U skladu s člankom 3. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je (pismom od ...) obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Uredbe.]

- (22) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog UEU-u i UFEU-u, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje,

DONIJELI SU OVU UREDBU:

POGLAVLJE I.

Opće odredbe

Članak 1.

Predmet

Ovom se Uredbom predviđaju posebna pravila koja odstupaju od onih utvrđenih u Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], Direktivi (EU) XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*] i Direktivi (EU) XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*] koje država članica može primijeniti u situaciji instrumentalizacije migranata kako je definirana u [članku 2. stavku 27.] Zakonika o schengenskim granicama ako je to potrebno za odgovor na takvu situaciju. Njome se ujedno predviđaju posebna pravila o mjerama potpore i solidarnosti koje se mogu poduzeti u takvoj situaciji.

POGLAVLJE II.

Krizni postupak upravljanja migracijama i azilom u situaciji instrumentalizacije migranata

Članak 2.

Krizni postupak upravljanja migracijama i azilom u situaciji instrumentalizacije migranata

1. U situaciji instrumentalizacije migranata iz članka 1. država članica koja je suočena s dolaskom državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na svoju vanjsku granicu zbog takve situacije može na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji su uhićeni ili pronađeni u blizini vanjske granice s trećom zemljom koja instrumentalizira migrante nakon neovlaštenog prelaska ili koji su se prijavili na graničnim prijelazima primijeniti jedno ili više od sljedećih odstupanja, u skladu s postupkom utvrđenim u članku 6.:
 - (a) odstupajući od članka 27. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], registrirati zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene u razdoblju tijekom kojeg se ova točka primjenjuje najkasnije četiri tjedna nakon podnošenja zahtjeva.

Kad primjenjuje to odstupanje, predmetna država članica daje prednost registraciji zahtjeva koji su vjerojatno utemeljeni te zahtjeva maloljetnika bez pratnje i maloljetnika i članova njihovih obitelji;
 - (b) odstupajući od članka 41. stavka 2. točaka (a) i (b) te članka 41. stavka 5. Uredbe (EU) XXX/XXX [izmijenjena *Uredba o postupcima azila*], na svojim granicama ili u tranzitnim zonama odlučuje o dopustivosti i osnovanosti svih zahtjeva registriranih u razdoblju tijekom kojeg se primjenjuje ova točka.

Kad primjenjuje to odstupanje, predmetna država članica daje prednost razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su vjerojatno utemeljeni te zahtjeva maloljetnika bez pratnje te maloljetnika i članova njihovih obitelji;
 - (c) odstupajući od članka 41. stavka 11. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], krizni postupak upravljanja azilom za razmatranje zahtjeva registriranih u razdoblju tijekom kojeg se primjenjuje ova točka traje najdulje šesnaest tjedana. Nakon tog razdoblja, pod uvjetom da podnositelj zahtjeva ne podliježe postupku vraćanja u skladu s člankom 4., podnositelju zahtjeva odobrava se ulazak na državno područje države članice radi dovršetka postupka za međunarodnu zaštitu.
2. Pri primjeni ovog članka primjenjuju se načela i jamstva iz Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*].

Članak 3.

Materijalni uvjeti prihvata

Odstupajući od Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*] i u skladu s postupkom utvrđenim u članku 6., država članica koja je suočena s dolaskom državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na svoju vanjsku granicu zbog situacije instrumentalizacije migranata može privremeno utvrditi modalitete materijalnih uvjeta prihvata različite od onih predviđenih u člancima 16. i 17. te direktive za podnositelje zahtjeva uhićene ili pronađene u blizini granice s trećom zemljom koja instrumentalizira migrante nakon neovlaštenog prelaska ili one koji su se prijavili na graničnim prijelazima i koji podliježu mjerama iz članka 2. ove Uredbe, pod uvjetom da te države članice ispunjavaju osnovne potrebe podnositelja zahtjeva, posebno u pogledu hrane, vode, odjeće, odgovarajuće zdravstvene skrbi i privremenog smještaja prilagođenog sezonskim vremenskim uvjetima, uz puno poštovanje ljudskog dostojanstva.

Članak 4.

Krizni postupak upravljanja vraćanjem u situaciji instrumentalizacije migranata

U situaciji instrumentalizacije migranata i u skladu s postupkom utvrđenim u članku 6., država članica koja je suočena s dolaskom državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na svoju vanjsku granicu zbog instrumentalizacije migranata može, u pogledu državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak i čiji su zahtjevi odbijeni u okviru kriznog postupka upravljanja azilom na granici u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkama (b) i (c) i koji nemaju pravo ostati i nije im dopušten ostanak, odlučiti da neće primjenjivati članak 41.a Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] i Direktivu XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*]. Pri primjeni tog odstupanja predmetna država članica:

- (a) poštuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te uzima u obzir najbolji interes djeteta, obiteljski život i zdravstveno stanje dotičnog državljanina treće zemlje kako je utvrđeno u članku 5. Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*];
- (b) osigurava da postupanje s njime i razina zaštite ne budu manje povoljni od onog što je utvrđeno u članku 10. stavcima 4. i 5. (ograničenja primjene prisilnih mjera), članku 11. stavku 2. točki (a) (odgoda udaljavanja), članku 17. stavku 1. točkama (b) i (d) (hitna zdravstvena zaštita i uzimanje u obzir potreba ranjivih osoba) te člancima 19. i 20. (uvjeti za zadržavanje i zadržavanje maloljetnika i obitelji) Direktive XXX/XXX [*preinaka Direktive o vraćanju*].

Članak 5.

Mjere potpore i solidarnosti

1. Ako je država članica suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata, može zatražiti mjere potpore i solidarnosti od drugih država članica kako bi upravljala tom situacijom. Potpora i solidarni doprinosi u korist države članice koja se suočava sa situacijom instrumentalizacije migranata mogu uključivati sljedeće vrste doprinosa:
 - (a) mjere za izgradnju kapaciteta u području azila, prihvata i vraćanja;
 - (b) operativnu potporu u području azila, prihvata i vraćanja;
 - (c) mjere usmjerene na odgovor na situaciju instrumentalizacije, uključujući posebne mjere za potporu vraćanju, putem suradnje ili uspostave komunikacije s trećim zemljama čiji su državljani instrumentalizirani; ili
 - (d) sve druge mjere koje se smatraju primjerenima za rješavanje situacije instrumentalizacije i potporu predmetnoj državi članici.
2. Država članica suočena sa situacijom instrumentalizacije Komisiji šalje zahtjev za potporu i solidarne doprinose drugih država članica te u njemu navodi koje mjere solidarnosti traži.
3. Ne dovodeći u pitanje odredbe o solidarnosti iz Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o kriznim situacijama i situacijama više sile*], Komisija što prije nakon primitka zahtjeva za mjere potpore i solidarnosti iz stavka 2. poziva druge države članice da daju doprinos mjerama potpore i solidarnosti iz stavka 1. koje odgovaraju potrebama države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije. Komisija koordinira mjere potpore i solidarnosti iz ovog članka.

4. Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata može zatražiti potporu Agencije EU-a za azil, Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu ili Europolu u skladu s njihovim mandatima. Prema potrebi, Agencija EU-a za azil može predložiti pomoć na vlastitu inicijativu u skladu s člankom 16. stavkom 1. točkom (d) Uredbe XXX/XXX [*Uredba o EUAA-u*]. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu može predmetnoj državi članici ponuditi pomoć u području vraćanja u skladu s člancima 48., 50., 52. i 53. Uredbe (EU) 2019/1896. Europol može ponuditi pomoć u području suradnje tijela kaznenog progona u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe (EU) 2016/794.

Članak 6.

Posebna jamstva

1. Kad primjenjuje odstupanja iz članaka 2., 3. i 4., predmetna država članica propisno obavještuje državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva, na jeziku koji državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije, o primijenjenim mjerama, o lokaciji točaka za registraciju, uključujući granične prijelaze, dostupnima za registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu te o trajanju mjera.
2. Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata ne primjenjuje članke 2., 3. i 4. dulje od onoga što je nužno za rješavanje situacije instrumentalizacije migranata, a u svakom slučaju ne dulje od razdoblja utvrđenog u provedbenoj odluci Vijeća iz članka 7. stavka 4.

POGLAVLJE III.

Postupovna pravila

Članak 7.

Postupak izdavanja odobrenja

1. Država članica na čiju vanjsku granicu dolaze državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva kao posljedica instrumentalizacije migranata može zatražiti odobrenje za primjenu odstupanja predviđenih u člancima 2., 3. i 4.
2. Ako smatra da je to primjereno, na temelju informacija koje je dostavila država članica koja je podnijela zahtjev i koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata, Komisija bez odgode podnosi prijedlog provedbene odluke Vijeća iz stavka 3.
3. Vijeće hitno ocjenjuje taj prijedlog i donosi provedbenu odluku kojom se predmetnoj državi članici odobrava primjena posebnih odstupanja predviđenih u člancima 2., 3. i 4.
4. Provedbenom odlukom Vijeća iz stavka 3. utvrđuje se datum od kojeg se mogu primjenjivati pravila utvrđena u člancima 2., 3. i 4., kao i rok za njihovu primjenu, koji ne smije biti dulji od početnog razdoblja od šest mjeseci.
5. Komisija stalno prati i preispituje situaciju instrumentalizacije migranata. Ako to smatra primjerenim, Komisija može predložiti stavljanje izvan snage provedbene odluke Vijeća iz stavka 3. ili donošenje nove provedbene odluke Vijeća kojom se odobrava produljenje primjene posebnih odstupanja iz članaka 2., 3. i 4. za razdoblje

koje ne smije biti dulje od šest mjeseci. Predmetna država članica dostavlja Komisiji konkretne informacije koje su joj potrebne za provedbu tog preispitivanja i za izradu prijedloga za stavljanje izvan snage ili produljenje, kao i sve druge informacije koje Komisija zatraži.

Članak 8.

Suradnja i procjena

1. Komisija, relevantne institucije i agencije Europske unije te država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata blisko surađuju i redovito se međusobno obavješćuju o provedbi odstupanja i mjera iz članka 7. Predmetna država članica nastavlja dostavljati sve relevantne podatke, uključujući statističke podatke relevantne za provedbu ove Uredbe, putem Mreže EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija.
2. Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata blisko surađuje s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice i relevantnim partnerskim organizacijama kako bi utvrdila načine pružanja potpore podnositeljima zahtjeva u situaciji instrumentalizacije u skladu s pravilima utvrđenima u ovom poglavlju i u Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] i Direktivi XXX/XXX [*preinaka Direktive o uvjetima prihvata*].

POGLAVLJE IV.

Završne odredbe

Članak 9.

Stupanje na snagu

Ova Uredba stupa na snagu dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u državama članicama u skladu s Ugovorima.

Sastavljeno u Strasbourgu,

Za Europski parlament
Predsjednik

Za Vijeće
Predsjednik