



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Spremenjeni predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi
Direktive 2013/32/EU**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Ozadje in razlogi za predlog

Predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen je septembra 2019 napovedala novi pakt o migracijah in azilu, ki vključuje celovit pristop k zunanjim mejam, azilu in sistemom vračanja, schengenskemu območju prostega gibanja in zunanji razsežnosti.

Sporočilo o novem paktu o migracijah in azilu, ki je bilo predloženo skupaj s sklopom zakonodajnih predlogov, vključno s tem predlogom o spremembi predloga iz leta 2016 za prenovitev uredbe o azilnem postopku, predstavlja nov začetek na področju migracij. Cilj je vzpostaviti širok okvir, ki temelji na celovitem pristopu k upravljanju migracij in spodbuja medsebojno zaupanje med državami članicami. Novi pakt, ki temelji na krovnih načelih solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, zagovarja celostno oblikovanje politik, ki združuje politike na področju azila, migracij, vračanja, varovanja zunanjih meja in odnosov s ključnimi tretjimi državami.

Države članice ne bi smele biti same prepuščene izzivom upravljanja migracij, vključno s tistimi, ki so povezani z nezakonitimi prihodi in vračanjem, temveč bi morala te izzive reševati EU kot celota. Potreben je evropski okvir, ki bo omogočal upravljanje soodvisnosti med politikami in odločitvami držav članic. Ta okvir mora upoštevati nenehno spreminjajoče se razmere na področju migracij, zaradi česar se je povečala zapletenost in okrepila potreba po usklajevanju. Čeprav se je število nezakonitih prihodov v Unijo od leta 2015 močno zmanjšalo, in sicer za 92 %, še vedno obstajajo številni strukturni izzivi, zaradi katerih so azilni sistemi držav članic ter njihovi sistemi za sprejem in vračanje pod pritiskom. Ti strukturni izzivi vključujejo vse večji delež prosilcev za mednarodno zaščito, ki v EU zaščite verjetno ne bodo deležni, kar povečuje upravno breme in zamude pri dodeljevanju zaščite tistim, ki jo dejansko potrebujejo, ter stalen pojav nadaljnjega gibanja migrantov znotraj EU. Poleg tega je treba upoštevati tudi izzive, s katerimi se organi držav članic srečujejo pri zagotavljanju varnosti prosilcev in svojega osebja pri soočanju s krizo zaradi COVID-19.

Čeprav se je število nezakonitih prihodov od leta 2015 zmanjšalo, se je delež migrantov, ki prihajajo iz držav, za katere je stopnja ugodno rešenih prošelj za azil nižja od 20 %, povečal s 13 % leta 2015 na 55 % leta 2018. Hkrati se povečuje tudi delež zapletenih primerov, ki za obravnavo zahtevajo več virov, saj so državljane tretjih držav z jasnimi potrebami po mednarodni zaščiti v letih 2015 in 2016 delno nadomestili mešani prihodi oseb, za katere veljajo različne stopnje ugodno rešenih prošelj za azil. Prav tako se je število prošelj za mednarodno zaščito kljub zmanjšanju števila nezakonitih prihodov po vsej EU še naprej povečevalo in doseglo štirikratno razliko glede na število prihodov. Ta trend kaže na to, da prosilci za mednarodno zaščito ne zaprosijo v prvi državi članici prihoda, na vlaganje več prošelj za mednarodno zaščito v EU ter na potrebo po reformi sedanjega dublinskega sistema. Nazadnje, leta 2019 so polovico vseh nezakonitih prihodov po morju predstavljala izkrcanja po operacijah iskanja in reševanja, kar je še posebej obremenilo nekatere države članice zgolj zaradi njihove geografske lege.

Povečan delež prosilcev za azil, ki v EU mednarodne zaščite verjetno ne bodo deležni, ne povzroča večjega bremena le v zvezi z obravnavo prošelj za azil na splošno, temveč tudi v zvezi z vračanjem tistih migrantov, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite. Vsako leto je povprečno 370 000 državljanom tretjih držav prošnja za mednarodno zaščito zavrnjena, tako

da jih je treba usmeriti v postopek vračanja, to pa predstavlja približno 80 % skupnega števila odločb o vrnitvi, ki se izdajo vsako leto. Da bi povečali splošno učinkovitost in skladnost azilnega in migracijskega sistema, je zato potrebna integrirana povezava med azilnim postopkom in postopkom vračanja. Migrante brez urejenega statusa, ki nimajo potrebe po zaščiti ali ne nameravajo zaprositi za mednarodno zaščito, bi bilo treba hitro usmeriti v postopek vračanja. Treba je odpraviti obstoječe postopkovne vrzeli, kot so izdajanje odločb o azilu in vrnitvi v ločenih aktih ter izdajanje odločb o vrnitvi z zamudo, ločena pravna sredstva in primeri, ko prosilci zavlačujejo postopke z edinim namenom oviranja njihovega vračanja iz Unije, zlorabe zaščite, ki jo zagotavlja azilni sistem, ter možnost, da se prosilci zadržujejo na ozemlju držav članic v obdobju poteka pritožbenega postopka na drugi ali višji stopnji.

Enako pomembno si je prizadevati za bolj evropski sistem vračanja. Komisija je leta 2018 predložila predlog za prenovitev direktive o vračanju, da bi izboljšala upravljanje in učinkovitost vračanja. Cilji navedenega predloga so preprečevanje pobegov in nedovoljenih gibanj ter zmanjševanje njihovega števila, krepitev povezav z azilnimi postopki, spodbujanje uporabe programov pomoči pri prostovoljnem vračanju ter izboljšanje spremljanja in izvajanja s podporo nacionalnih sistemov za vodenje zadev. Bolj evropski sistem vračanja poleg postopkovnih vprašanj, ki jih zajemata ta predlog uredbe in predlog za prenovitev direktive o vračanju, zahteva tudi izvajanje uredbe o evropski mejni in obalni straži v celoti, pri čemer je Frontex operativna veja EU pri vračanju, celovito operativno orodje za izboljšanje vodenja zadev v zvezi z vračanjem, trajnostno strategijo vračanja in reintegracije, sodelovanje s tretjimi državami pri ponovnem sprejemu ter strukturirano sodelovanje na visoki ravni, ki ga vodi koordinator EU za vračanje.

Prav tako sedANJI sistem za upravljanje migracij še naprej močno obremenjuje države članice prvega prihoda in zaradi nedovoljenega gibanja tudi azilne sisteme drugih držav članic. SedANJI sistem ni dovolj učinkovit za obravnavanje teh razmer. Trenutno zlasti ni vzpostavljenega učinkovitega solidarnostnega mehanizma in jasnih pravil za odvrčanje in obravnavanje nedovoljenih gibanj.

Novi pakt temelji na predlogih Komisije za reformo Skupnega evropskega azilnega sistema iz let 2016 in 2018, dodaja pa tudi nove elemente za zagotovitev ravnovesja, potrebnega za skupni okvir, ki združuje vse vidike azilne in migracijske politike.

Ta predlog o spremembi predloga za uredbo o azilnem postopku iz leta 2016¹ skupaj z novim predlogom za uredbo o upravljanju azila in migracij, predlogom o uvedbi preverjanja², predlogom o spremembi predloga Eurodac in predlogom o vzpostavitvi postopkov in mehanizmov za skupno ravnanje v kriznih razmerah vzpostavlja zakonodajni okvir, s katerim se ta celoviti pristop k upravljanju migracij in azila izvaja v praksi.

Skupaj s predlogom uredbe o uvedbi preverjanja zagotavlja integrirano povezavo med vsemi fazami migracijskega postopka, od nove faze pred vstopom do rezultata prošnje za azil, tj. bodisi vključevanje oseb, za katere je ugotovljeno, da potrebujejo zaščito, bodisi vrnitev prosilcev, ki nimajo pravice ostati v Uniji. Faza pred vstopom zajema preverjanje identitete

¹ UL L [...], [...], str. [...].

² COM (2020) xxx, XX. 9. 2020, predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav, ki so prijeli v zvezi z nedovoljenim prehodom zunanjih meja, izkrcani po operacijah iskanja in reševanja ali zaprosijo za mednarodno zaščito na mejnih prehodih, ter spremembi Uredbe (EU) 2019/817, Uredbe (EU) 2019/818, Uredbe (EU) 2017/2226, Uredbe (EU) 2018/1240, Uredbe (ES) št. 767/2008 in Uredbe (EU) 2019/816.

ter zdravstveni in varnostni pregled ob prihodu z namenom hitre usmeritve v postopek obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito ali postopek vračanja oziroma zavrnitev vstopa.

Predlog o spremembi predloga za prenovitev uredbe Eurodac iz leta 2016 vzpostavlja jasno in dosledno povezavo med določenimi posamezniki in postopki, ki se zanje uporabljajo, da se zagotovi dodatna pomoč nadzoru nezakonitih migracij in odkrivanju nedovoljenih gibanj. Podpira tudi izvajanje novega solidarnostnega mehanizma, vzpostavljenega z uredbo o upravljanju azila in migracij, določa potrebne posledične spremembe, ki bodo omogočile delovanje sistema Eurodac v okviru interoperabilnosti, države članice pa bo podpiral tudi pri spremljanju dodeljevanja pomoči za prostovoljne vrnitve in reintegracijo.

Poleg tega Komisija skupaj s temi predlogi predstavlja tudi predlog uredbe o ravnanju v kriznih razmerah, da bi opredelila orodja, potrebna za obvladovanje krize. Ta krizni instrument zajema izjemne primere, v katerih je množični pritok državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki nezakonito prihajajo v državo članico, takšnega obsega in narave, da bi azilni sistem posamezne države članice ter njen sistem sprejema ali vračanja lahko postali nefunkcionalni, ter primere, v katerih obstaja neposredna nevarnost takih prihodov, kar bi lahko imelo resne posledice za delovanje skupnega evropskega azilnega sistema in sistema Unije za upravljanje migracij ter bi lahko povzročilo nezmožnost njune uporabe. Uredba določa postopke za ravnanje v kriznih razmerah in primeru višje sile na področju migracij in azila znotraj EU, uvaja možna odstopanja od veljavnega pravnega reda EU na področjih azila in vračanja ter določa posebna pravila za uporabo solidarnostnega mehanizma iz uredbe o upravljanju azila in migracij v kriznih razmerah.

Cilj reforme je odpraviti dejstvo, da azilni sistemi držav članic ter njihovi sistemi sprejema in vračanja kljub znatno okrepljenemu sodelovanju na ravni EU, tudi kar zadeva podporo agencij EU, v veliki meri ostajajo neusklajeni. To povzroča neučinkovitosti, hkrati pa ima kot nenamerno posledico to, da prosilec za azil po vsej Evropi ni zagotovljena enaka pravična obravnava, s tem pa se spodbuja gibanje velikega števila migrantov po Evropi, saj ti iščejo najboljše pogoje in možnosti za bivanje. V zvezi s tem Komisija podpira že doseženečasne politične dogovore o uredbi o pogojih za azil, direktivi o pogojih za sprejem, uredbi o okviru EU za preselitev in uredbi o Agenciji EU za azil. Te bi bilo treba čim prej dokončno sprejeti. Hitro bi bilo treba zaključiti tudi pogajanja o direktivi o vračanju, skupaj z reformo skupnega evropskega azilnega sistema, da se zagotovi uspešnost pravil EU pri preprečevanju pobega, zagotavljanju pomoči pri prostovoljnem vračanju ter racionalizaciji upravnih in sodnih postopkov, s čimer bi se okrepilo učinkovito delovanje azilnega in migracijskega sistema.

• **Cilji predloga**

Cilji predloga uredbe o azilnem postopku iz leta 2016 so še vedno ustrezni in si jih je treba še naprej prizadevati izpolniti. Treba je vzpostaviti skupni azilni postopek, ki bo nadomestil različne postopke v državah članicah in se bo uporabljal za vse prošnje, vložene v državah članicah. Za zagotovitev učinkovitega in visokokakovostnega postopka odločanja je treba uvesti tudi enostavnejše, jasnejše in krajše postopke, skupaj z ustreznimi procesnimi zaščitnimi ukrepi ter orodji za odzivanje na zlorabe azilnih postopkov in za preprečevanje nedovoljenih gibanj. To bo privedlo do učinkovitejše uporabe virov in tako izboljšalo pravice prosilcev, omogočilo tistim, ki mednarodno zaščito potrebujejo, da jo hitreje dobijo, ter zagotovilo hitro vračanje zavrnenih prosilcev, ki nimajo pravice do prebivanja v Uniji.

Zaščititi bi bilo treba procesna jamstva za prosilce, zlasti jim zagotoviti pravico do obveščenosti o njihovih pravicah, obveznostih in posledicah neizpolnjevanja njihovih obveznosti, pa tudi pravico do izjave na osebni razgovor, tolmačenje, brezplačno pravno

pomoč in zastopanje. Vsi ti bistveni elementi pravičnega azilnega postopka, ki so del predloga Komisije iz leta 2016, ostajajo upoštevni in sozakonodajalca se morata o njih dogovoriti.

Poleg tega so potrebna tudi racionalizirana in harmonizirana pravila glede varnih držav izvora in varnih tretjih držav. Urad EASO lahko sozakonodajalcema pomaga z analizami, da bi pridobila posodobljene informacije o trenutnem stanju v zadevnih državah.

Glede na navedeno Komisija meni, da predlog iz leta 2016, glede katerega sta sozakonodajalca že dosegla znaten napredek, ne potrebuje daljnosežnih sprememb. Vendar dosedanja pogajanja niso omogočila dogovora med državami članicami o pogojih za uporabo postopka na meji in obsegu, v katerem bi to morala biti za države članice obveznost. To vprašanje je večina držav članic med posvetovanji ocenila kot ključni element splošnega kompromisa glede svežnja predlogov kot celote. Poleg tega so številne države članice poudarile izzive, ki jih prinašajo naknadne prošnje oseb, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, in neučinkoviti pritožbeni postopki, oboje pa resno ovira prizadevanja za vračanje. Ta predlog zato v predlog iz leta 2016 uvaja ciljno usmerjene spremembe za obravnavanje teh konkretnih izzivov, ki bodo podpirale te cilje in skupaj s predlogom za uredbo o uvedbi preverjanja vzpostavile integrirano povezavo med vsemi fazami migracijskega procesa, od prihoda do obravnave prošenj za azil ter po potrebi vrnitve.

Povečan pritisk zaradi prihodov migrantov z majhnimi možnostmi za zaščito je treba obravnavati z novimi orodji za upravljanje migracij, tudi z bolj usklajenimi postopki, zlasti na zunanjih mejah. V ta namen se vzpostavlja faza pred vstopom, ki vključuje preverjanje ter azilni postopek in postopek vračanja na meji. Med preverjanjem bodo migranti registrirani in preverjeni, da se ugotovijo tveganja glede identitete ter zdravstvena in varnostna tveganja. Migranti bodo nato napoteni v ustrezen postopek, in sicer za azil, zavrnitev vstopa ali vračanje. Nazadnje se bo ugotavljalo, ali bi bilo treba prošnjo za azil obravnavati brez odobritve vstopa prosilcu na ozemlje države članice v okviru azilnega postopka na meji ali po običajnem azilnem postopku. Kadar se uporabi azilni postopek na meji in se ugotovi, da posameznik ne potrebuje zaščite, se nato uporabi postopek vračanja na meji.

Namen skupnega azilnega postopka in postopka vračanja na meji je hitro oceniti zlorabe prošenj za azil ali prošnje za azil, ki jih na zunanji meji vložijo prosilci iz tretjih držav z nizko stopnjo ugodno rešenih prošenj, da bi se osebe, ki nimajo pravice do prebivanja v Uniji, hitro vrnile. Skupni azilni postopek in postopek vračanja na meji je pomembno orodje za upravljanje migracij, namenjeno preprečevanju nedovoljenih vstopov in nedovoljenih gibanj, zlasti ker je v mešanih tokovih znaten delež prosilcev za azil, ki prihajajo iz držav z nizko stopnjo ugodno rešenih prošenj za azil. Da bi postopek služil svojemu namenu, ga mora biti poleg tega enostavno izvajati, državam članicam pa mora zagotavljati potrebno prožnost pri njegovem učinkovitem izvajanju ob polnem spoštovanju temeljnih pravic.

Hkrati bi bila uporaba postopka na meji koristna za azilni sistem na splošno, saj bi boljše upravljanje prošenj za azil, katerih namen je zloraba ali ki so nedopustne, na meji koristilo učinkoviti obravnavi resničnih primerov v notranjosti.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Ta predlog je v celoti skladen s pobudami, ki spremljajo pakt, zlasti s predlogom za uredbo o upravljanju azila in migracij, predlogom za uredbo o uvedbi preverjanja in spremenjenim predlogom za prenovitev uredbe Eurodac.

Zagotovljena je tesna povezava med tem predlogom in predlogom za uredbo o uvedbi preverjanja. Po takem preverjanju bi se državljani tretjih držav napotili bodisi v azilni postopek bodisi v postopek vračanja, oziroma po potrebi v postopek na meji. V obeh primerih

bi se informacije, zbrane med preverjanjem, upoštevale pri obravnavi prošnje za azil ali začetku postopka vračanja.

Predlog je skladen tudi s predlogom za prenovitev direktive o vračanju ter ga dopolnjuje, saj slednji že vsebuje posebne ukrepe za boljše povezovanje azilnega postopka in postopka vračanja, zlasti glede izdaje odločbe o vrnitvi po prenehanju zakonitega prebivanja, pritožb zoper odločbo o vrnitvi na podlagi pravnomočne odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito in postopka vračanja na meji. Določbe iz tega predloga za uredbo bi okrepile integrirano povezavo med azilnim postopkom in postopkom vračanja, odpravile obstoječe vrzeli in dodatno zmanjšale možnosti za zlorabo azilnega sistema. Na podlagi navedenih predlaganih sprememb bi morala pogajanja o postopku vračanja na meji potekati v okviru te uredbe.

Kar zadeva predlog za uredbo o upravljanju azila in migracij, ta predlog skupaj s predlogom za uredbo o uvedbi preverjanja zagotavlja, da se lahko za migrante, ki vstopajo v fazo pred vstopom, na podlagi objektivnih meril, določenih z zakonodajo, na kateri koli stopnji uporabi premestitev ali prevzem vračanja v okviru novega mehanizma solidarnosti ali pa se po potrebi predajo državi članici, odgovorni za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Zagotavlja tudi, da lahko država članica, ki izvede premestitev, ali država članica, ki izvede predajo, po taki premestitvi ali predaji nadaljuje postopek na meji na svojem ozemlju. Ta predlog zagotavlja tudi skladnost s predlagano posebno ureditvijo za obravnavanje migrantov, izkrcanih po operaciji iskanja in reševanja, iz uredbe o upravljanju azila in migracij ter spremenjenega predloga za prenovitev uredbe Eurodac, zlasti glede opredelitve kategorij oseb, upravičenih do premestitve, in z uvedbo nove kategorije za te migrante v sistemu Eurodac.

Nazadnje, doslednost je prav tako zagotovljena z že doseženimi začasnimi političnimi dogovori o uredbi o pogojih za azil, direktivi o pogojih za sprejem, uredbi o okviru EU za preselitev in uredbi o Agenciji EU za azil.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Ta predlog je skladen s celovitim dolgoročnim pristopom k upravljanju migracij, določenim v novem paktu o migracijah in azilu, ki vključuje umestitev migracijske politike v središče odnosov s partnerji iz tretjih držav; vzpostavitev učinkovitih zakonitih poti v EU; vključitev upravljanja zunanjih meja v širšo politiko EU na področju upravljanja migracij; vzpostavitev integriranih, pravičnih in učinkovitih postopkov na področju azila in vračanja; krepitev schengenskega območja prostega gibanja na podlagi zaupanja med državami članicami ter razvoj namenskih politik za pomoč pri vključevanju državljanov tretjih držav v evropsko družbo.

S tem predlogom se izvaja novi pakt in zlasti cilj ponovne uvedbe azilne reforme, ki jo je Komisija predlagala leta 2016, med drugim z iskanjem načinov za vzpostavitev integriranega azilnega sistema in sistema vračanja. S tega vidika se v fazi pred vstopom – preden se osebi dovoli vstop na ozemlje in ki vključuje preverjanje in postopek na meji – obravnava več izzivov, povezanih s celotnim migracijskim procesom, od prvega prihoda do usmerjanja v ustrezen azilni postopek ali postopek vračanja. Ti izzivi vključujejo potrebo po ohranitvi zmanjšane pritiska zaradi nedovoljenih prihodov in močnih zunanjih meja, zmanjšanju nadaljnega gibanja ter hitrem in učinkovitem sistemu vračanja in ponovnega sprejema.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Pravna podlaga predloga sta člen 78(2)(d) in člen 79(2)(c) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Ta člena predvidevata sprejetje ukrepov za skupne postopke za dodelitev ali odvzem enotnega statusa azila ali subsidiarne zaščite ter za nezakonito priseljevanje in nedovoljeno prebivanje, vključno z odstranitvijo in vračanjem oseb, ki prebivajo brez dovoljenja. Prva od navedenih pravnih podlag je bila uporabljena tudi v predlogu Komisije za uredbo o azilnem postopku iz leta 2016. Drugo pravno podlago je treba dodati za posebne določbe, ki urejajo vračanje zavrženih prosilcev za azil, zlasti v zvezi s skupno izdajo odločbe o vrnitvi na podlagi negativne odločitve o prošnji, skupnim pravnim sredstvom zoper take odločbe ter integriranim azilnim postopkom in postopkom vračanja.

• Načelo neobveznega sodelovanja

V skladu s Protokolom št. 21 o stališču Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji (PEU) in PDEU, se lahko Irska odloči za sodelovanje pri sprejetju in uporabi ukrepov o ustanovitvi skupnega evropskega azilnega sistema.

Irska je v zvezi s tem poslala obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi Direktive 2005/85/ES, in obvestilo o odločitvi, da ne želi sodelovati pri sprejetju Direktive 2013/32/EU. Zato se določbe Direktive 2005/85/ES uporabljajo za Irsko, medtem ko se določbe trenutne direktive zanje ne uporabljajo. Irska ni poslala obvestila, da želi sodelovati pri sprejetju nove uredbe o azilnem postopku. Stališče Irske v zvezi s tem pa v skladu s Protokolom št. 21 ne vpliva na njeno morebitno sodelovanje pri uporabi nove uredbe.

V skladu s Protokolom št. 22 o stališču Danske, ki je priložen PEU in PDEU, Direktiva 2005/85/ES in Direktiva 2013/32/EU za Dansko nista zavezujoči in se v njej ne uporabljata. Danska prav tako ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zato zanje ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.

• Subsidiarnost

Cilj tega predloga je v predlog za uredbo o azilnem postopku iz leta 2016 uvesti ciljno usmerjene spremembe ter skupaj s predlogom za uredbo o uvedbi preverjanja vzpostaviti integrirano povezavo med vsemi fazami migracijskega procesa, od prihoda do obravnave prošenj za azil ter po potrebi vrnitve. V ta namen so potrebni bolj harmonizirani postopki, zlasti nova faza pred vstopom, ki vključuje preverjanje ter povezana azilni postopek in postopek vračanja na meji.

Cilj je tudi v skupni postopek za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite uvesti nadaljnjo harmonizacijo glede izdaje odločb o azilu in vrnitvi v istem aktu ali, v primeru ločenih aktov, hkrati in skupaj ter z možnostjo istega učinkovitega pravnega sredstva in možnosti, da se prosilcem dovoli, da se zadržujejo na ozemlju države članice v času pritožbenega postopka na drugi ali višji stopnji. Namen je čim bolj preprečiti migrantom, da bi zavlačevali postopke zgolj zato, da bi preprečili svojo odstranitev iz Unije, in zlorabljali azilni sistem.

Nove postopke bi morala urejati ista pravila, ne glede na to, katera država članica jih uporablja, da se zagotovijo pravično obravnavanje prosilcev, državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva v teh postopkih ter jasnost in pravna varnost za posameznika. Poleg tega države članice ne morejo vsaka zase vzpostaviti skupnih pravil, s katerimi bi zmanjšale spodbude za izbiranje najugodnejše azilne ureditve in nedovoljena gibanja med njimi. Zato

ciljev tega predloga države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi obsega in učinkov uredbe lažje dosežejo na ravni Unije. Unija se mora zato odzvati in lahko sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5 Pogodbe o Evropski uniji.

- **Sorazmernost**

V skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji ta uredba ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje njenih ciljev.

V zvezi s ciljem vzpostavitve novih postopkov, zlasti nove faze pred vstopom, ki vključuje preverjanje ter integrirani azilni postopek in postopek vračanja na meji, so vsi elementi predloga omejeni na to, kar je potrebno za vzpostavitev in delovanje takega skupnega postopka, da se postopek racionalizira in poenostavi ter zagotovi enako obravnavanje prosilcev glede pravic in jamstev ter preprečijo neskladnosti v nacionalnih postopkih, ki imajo neželeno posledico spodbujanja nedovoljenih gibanj.

Kar zadeva cilj, da se v skupni postopek za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite uvede nadaljnja harmonizacija glede izdaje odločb o azilu in vrnitvi v istem aktu ali, v primeru ločenih aktov, hkrati in skupaj ter z možnostjo istega učinkovitega pravnega sredstva, ter omejitev na eno stopnjo učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitve v postopku na meji, je to potrebno za racionalizacijo postopkov in povečanje njihove učinkovitosti. Cilj teh sprememb je doseči pravo ravnovesje med pravico prosilcev do učinkovitega pravnega sredstva in potrebo po zagotovitvi, da prosilci, državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva ne zlorablajo azilnih sistemov držav članic z edinim ciljem preprečiti svojo odstranitev iz Unije. So pa vzpostavljeni vsi potrebni zaščitni ukrepi za to, da se nikogar ne zgreši in da je pravica do azila vedno zagotovljena.

- **Izbira instrumenta**

Spremenjeni predlog ne spreminja izbire instrumenta iz predloga za uredbu o azilnem postopku iz leta 2016. S tega vidika se stopnja harmonizacije nacionalnih postopkov za priznanje in odvzem mednarodne zaščite, ki je bila dosežena z Direktivo 2013/32/EU, ni izkazala za zadostno za odpravo razlik glede vrst uporabljenih postopkov, rokov za postopke ter pravic prosilcev in procesnih jamstev zanje. Le z uredbo, ki vzpostavlja skupni azilni postopek v Uniji in katere določbe se neposredno uporabljajo, se lahko zagotovi obvezna stopnja enotnosti in učinkovitosti, ki je potrebna pri uporabi postopkovnih pravil iz zakonodaje Unije na področju azila.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Zbiranje znanja o izvajanju in uporabi obstoječe zakonodaje**

Komisija je leta 2016 naročila študijo, da bi ugotovila, ali se določbe direktive o azilnih postopkih (2013/32/EU) pravilno odražajo v pravnih okvirih posameznih držav članic. Študija je ocenjevala, ali so obveznosti iz Direktive prenesene v nacionalne pravne rede in ali so države članice izpolnile svojo obveznost obveščanja (preverjanje prenosa) ter ali so bili nacionalni ukrepi za prenos združljivi z določbami Direktive (preverjanje skladnosti). Za namene ocene je bila izčrpno opisana nacionalna zakonodaja vsake države članice, tako da so bili vključeni vsi ustrezni nacionalni akti, ki prispevajo k izvajanju Direktive, pri čemer to ni bilo omejeno na ukrepe za neposredni prenos.

Študija je ugotovila, da je na splošno večina držav članic Direktivo skladno prenesla v nacionalno zakonodajo. Vendar je v skoraj vseh državah članicah ugotovila tudi primere nepopolnega ali nepravilnega izvajanja v zvezi z zadevami, kot so zahteve za osebni razgovor, jamstva za mladoletnike brez spremstva ali postopek pregleda. Komisija je te pomisleke obravnavala skupaj z zadevnimi državami članicami, tudi z začetkom postopkov za ugotavljanje kršitev.

Leta 2019 je Evropski azilni podporni urad (EASO) objavil smernice o azilnem *postopku: operativni standardi in kazalniki*, katerih splošni cilj je podpora državam članicam pri praktičnem izvajanju ključnih določb direktive o azilnih postopkih (2013/32/EU). Smernice pomembno prispevajo k oblikovanju skupnih operativnih standardov in kazalnikov, ki so realistični in dosegljivi v vseh državah članicah, ter k zbiranju dobrih praks. Pred izdajo teh smernic je urad EASO zbiral dokaze, zlasti v zvezi s pritožbami in posebnimi azilnimi postopki. Urad EASO je izdal tudi dva praktična vodnika: praktični vodnik za ugotavljanje starosti (2018) in praktični vodnik o največji koristi otroka v azilnih postopkih (2019). Poleg tega je urad EASO izdal poročilo o azilnih postopkih za otroke, v katerem je izpostavil dobre prakse in podal priporočila glede vprašanj, kot so načelo največje koristi otroka, zaščitni ukrepi in posebni pogoji v zvezi z otroki, mehanizmi za napotitev ter usposabljanje osebja.

Pomembne informacije o azilnih sistemih držav članic ter stališčih držav članic in Evropskega parlamenta so bile zbrane tudi v skoraj štirih letih pogajanj o predlogu Komisije za uredbo o azilnem postopku, ki je bil predstavljen 13. julija 2016. Evropski parlament je sprejel svoje stališče o predlogu 22. maja 2018. Kljub znatnemu napredku pri besedilu Svet še ni mogel sprejeti skupnega pristopa, predvsem zaradi nesoglasij glede postopka na meji. Poleg tega Svet ni sprejel stališča o evropskem seznamu varnih izvornih držav, kot ga je predlagala Komisija. Svet je, ne da bi o tem sprejel stališče, tudi preučil, ali bi morala predlagana uredba vključevati tudi evropski seznam varnih tretjih držav.

Kar zadeva uporabo pospešenih postopkov in postopkov na meji, je Komisija leta 2016 predlagala, da naj bi pospešeni postopek obravnave postal v nekaterih primerih obvezen, s posebnimi pravili glede možnosti njegove uporabe v zvezi z mladoletniki brez spremstva. Komisija je leta 2016 predlagala neobvezni postopek na meji. Evropski parlament se je strinjal, da bi moral pospešeni postopek postati obvezen v nekaterih primerih, vendar v bolj omejenem obsegu kot v predlogu Komisije, zlasti pa ne za mladoletnike brez spremstva. Evropski parlament je mladoletnike brez spremstva izključil tudi iz postopka na meji. Svet se je nagibal k razširitvi primerov, v katerih se lahko uporabi pospešeni postopek, tudi za mladoletnike brez spremstva. Kar zadeva postopek na meji, je Svet glede tega, ali naj postane postopek na meji vsaj do določene mere obvezen ali ne, razdeljen. Države članice, ki se zavzemajo za obvezno uporabo postopka na meji, so poudarile njegov pomen kot orodje za upravljanje migracij, zlasti kadar velik delež prosilcev za azil prihaja iz držav z nizko stopnjo ugodno rešenih prošenj za azil. Postopek na meji lahko tako poveča možnosti za uspešno vračanje neposredno z zunanje meje v kratkem času po prihodu, zlasti zaradi hitrejšega postopka vračanja in tesnejših povezav med azilom in vračanjem, ter zmanjša tveganje za pobeg prosilcev ali nedovoljeno gibanje. Države članice, ki so bile med pogajanja skeptične glede obvezne uporabe postopka na meji, so opozorile na nekatere izzive pri sistematičnem izvajanju takih postopkov, kot so: težave v postopku na meji pri hitrem ocenjevanju, ali bi prosilec lahko izpolnjeval pogoje za obravnavo, in potreba, da se prosilec medtem zadrži na meji; pritožbeni postopki, ki trajajo predolgo, zaradi česar se rok za končanje postopka na meji izteče, preden se lahko sprejme odločitev o prošnji; potreba po večjih naložbah in virih (infrastruktura, osebje in oprema) in omejena ustreznost uporabe postopka na meji, kadar ni možnosti za vrnitev zavrženega prosilca.

Komisija je v predlogu za prenovitev direktive o vračanju iz leta 2018 predlagala, da bi države članice izdale odločbo o vrnitvi takoj po izdaji odločbe o prenehanju zakonitega prebivanja državljan tretje države, zlasti odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito. Z istim predlogom se je uvedel tudi postopek vračanja na meji, ki se uporablja za državljane tretjih držav, katerih prošnje za mednarodno zaščito so bile zavrnjene v okviru azilnega postopka na meji. Čeprav Evropski parlament še ni sprejel stališča o predlogu Komisije, se je Svet maja 2019 dogovoril o delnem splošnem pristopu, ki zajema vse elemente predloga razen postopka vračanja na meji, zlasti zaradi njegove povezave z azilnim postopkom na meji iz predloga uredbe o azilnem postopku iz leta 2016, o katerem ni bilo mogoče doseči dogovora.

Kar zadeva pravico do učinkovitega pravnega sredstva, je Komisija leta 2016 za zmanjšanje možnosti zlorabe azilnega sistema predlagala, da pritožbe na drugi ali višji stopnji pred sodiščem ne bi imele samodejnega odločilnega učinka, če sodišče po uradni dolžnosti ali na zahtevo prosilca ne bi odločilo drugače. Evropski parlament je to določbo v svojem poročilu podprl, Svet pa je menil, da bi se moral azilni postopek, kakor ga ureja pravo EU, končati po odločitvi pritožbenega sodišča prve stopnje. Komisija je predlagala tudi, da se določijo harmonizirani roki, v katerih lahko prosilci vložijo pritožbo pri sodiščih prve stopnje, ter roki, v katerih morajo sodišča odločiti o pritožbah. Evropski parlament se je strinjal glede rokov, v katerih lahko prosilci vložijo pritožbo, ni pa uspel podpreti uvedbe rokov za odločitve sodišč. Svet se je zavzel za časovne okvire, ki bi se določili v nacionalnem pravu, in ne za harmonizirane roke na evropski ravni za vložitev pritožbe za prosilce ter ni uspel podpreti uvedbe časovnic, v katerih bi sodišča morala odločiti. Kljub temu je Svet lahko sprejel, da se taki roki določijo na nacionalni ravni.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Komisija se je večkrat posvetovala z državami članicami, Evropskim parlamentom in zainteresiranimi stranmi, da bi zbrala njihova stališča o novem paktu o migracijah in azilu. Hkrati so romunsko, finsko in hrvaško predsedstvo organizirali strateške in tehnične izmenjave o prihodnjem razvoju različnih vidikov migracijske politike, vključno z azilom, vračanjem, odnosi s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema in reintegracijo. Ta posvetovanja so pokazala naklonjenost novemu začetku v evropski azilni in migracijski politiki, da bi se nujno odpravile pomanjkljivosti v skupnem evropskem azilnem sistemu, izboljšala učinkovitost vračanja in vzpostavil pravi evropski sistem vračanja, okrepili naši odnosi s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema in zagotovila trajna reintegracija migrantov po njihovi vrnitvi v izvirne države.

Komisija je pred predstavitvijo novega pakta o migracijah in azilu začela stalna intenzivna posvetovanja z Evropskim parlamentom. Komisija je organizirala tudi dva kroga intenzivnih obiskov in dvostranskih posvetovanj z vsako državo članico posebej, in sicer v prvih 100 dneh mandata, nedavno pa tudi pred predstavitvijo pakta. Države članice in Evropski parlament so podprli potrebo po napredku pri odpravljanju pomanjkljivosti sedanjega sistema, potrebo po novem sistemu pravične delitve odgovornosti, h kateremu lahko prispevajo vse države članice, močno zaščito meja, spoštovanje temeljnih pravic v vseh vidikih migracijske politike EU, pomen zunanje razsežnosti migracij, vključno z zakonitimi in varnimi potmi, ter izboljšanje vračanja.

Med finskim predsedovanjem so bile na različnih forumih Sveta organizirane številne delavnice in razprave, vključno s konferenco v Tampereju 2.0, ki je potekala 24. in 25. oktobra 2019 v Helsinkih, ter salzburškim forumom na Dunaju 6. in 7. novembra 2019, kjer so države članice pozdravile namero Evropske komisije, da se ponovno loti dublinske

reformo, da bi našla nove oblike solidarnosti, h katerim bi morale prispevati vse države članice. Države članice so poudarile, da bi morali biti solidarnostni ukrepi del reformiranega sistema, vendar bi jih morali spremljati ukrepi odgovornosti. Poleg tega so poudarile, da se je nujno treba boriti proti nedovoljenim gibanjem znotraj EU in izvajati vračanje oseb, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite. Evropski parlament je večkrat poudaril, da je treba ustrezno zaščititi družine z otroki in posebej skrbeti za mladoletnike brez spremstva. Komisar Johansson je večkrat organiziral ciljna posvetovanja z mednarodnimi organizacijami, organizacijami civilne družbe, ustreznimi lokalnimi nevladnimi organizacijami v državah članicah ter socialnimi in gospodarskimi partnerji. V tem postopku posvetovanja so bila predstavljena posebna priporočila v zvezi s potrebo po nadaljnjem razvoju skupnega pristopa k specifičnim standardom za otroke v skladu s sporočilom iz leta 2017 o otrocih v migracijah³. V okviru posvetovalnega foruma, ki ga je ustanovil urad EASO, je bilo opravljeno tudi posvetovanje s civilno družbo o temah, kot so začetni koraki azilnega postopka (2019).

Komisija je v zvezi z vprašanjem, kako zagotoviti nov začetek na področju migracij in trenutne migracijske izzive obravnavati ob zaščiti standardov na področju človekovih pravic, upoštevala tudi specifična priporočila nacionalnih in lokalnih organov⁴, nevladnih in mednarodnih organizacij, kot so visoki komisar Združenih narodov za begunce (UNHCR)⁵, Mednarodna organizacija za migracije (IOM)⁶, pa tudi možganskih trustov in akademskih krogov. Po njihovem mnenju bi bilo treba v okviru novega začetka reforme spremeniti nekatera pravila za določitev odgovornosti in zagotoviti mehanizem obvezne solidarnosti, tudi za osebe, izkrcane po operaciji iskanja in reševanja. Nevladne organizacije se zavzemajo tudi za skupno razumevanje odgovornosti med državami članicami in so pozvale, naj spremenjena dublinska pravila vključujejo trajnejši mehanizem za premestitev⁷.

Komisija je upoštevala tudi prispevke in študije Evropske migracijske mreže⁸, ki so bili izvedeni na njeno pobudo in ki so v zadnjih letih dali več specializiranih študij in *ad hoc* poizvedb.

Oblikovanje politik na podlagi dokazov

Komisija daje prednost oblikovanju politik, ki temelji na dokazih, in se sklicuje na ločeni dokument (XXX), v katerem so navedeni zadevni podatki in elementi, ki podpirajo predlagani pristop k različnim izzivom, opredeljenim od leta 2016, za dokončanje reforme skupnega evropskega azilnega sistema in krepitev evropskega pravnega okvira na področju vračanja.

• Temeljne pravice

Ta predlog spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, priznana zlasti v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, ter tudi obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava, zlasti iz Ženevske konvencije o statusu beguncev, Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in

³ Pobuda za otroke v migracijah je pozvala k skupnemu pristopu pri obravnavi vprašanja pogrešanih otrok (tj. otrok brez spremstva in ločenih od družine), k vzpostavitvi učinkovitih mehanizmov za spopadanje s tveganji trgovine in sprejetju specifičnih standardov za otroke v azilnih postopkih.

⁴ Na primer berlinski akcijski načrt za novo evropsko azilno politiko z dne 25. novembra 2019, ki ga je podpisalo 33 organizacij in občin.

⁵ Priporočila UNHCR za predlagani pakt Evropske komisije o migracijah in azilu, januar 2020.

⁶ Priporočila IOM za novi pakt Evropske unije o migracijah in azilu, februar 2020.

⁷ Projektno poročilo CEPS, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, junij 2019.

⁸ Vse študije in poročila Evropske migracijske mreže so na voljo na: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

temeljnih svoboščin, Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, Konvencije Združenih narodov proti mučenju ter Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah.

Pravica do svobode in prosto gibanje sta varovani, saj bi bilo pridržanje, če bi se uporabilo v okviru postopka na meji, v skladu z direktivo o pogojih za sprejem in direktivo o vračanju upravičeno le iz posebnih razlogov, ki so v teh direktivah jasno opredeljeni, kadar bi se izkazalo za potrebno in sorazmerno, in sicer na podlagi posamične presoje vsakega primera pod sodnim nadzorom, in kot skrajni ukrep, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov.

Predlog zagotavlja, da bodo otrokove koristi vedno zaščitene, zlasti s tem, da se praviloma izključi uporaba postopka na meji za mladoletnike brez spremstva in družine z otroki, mlajšimi od 12 let, razen če se štejejo za grožnjo za nacionalno varnost ali javni red države članice ali je bil prosilec prisilno izgnan iz resnih razlogov nacionalne varnosti ali javnega reda na podlagi nacionalnega prava.

Pravica do učinkovitega pravnega sredstva je ustrezno zagotovljena, saj naj prosilec samo v ustrezno utemeljenih primerih iz te uredbe, kadar je verjetno, da bo prošnja neutemeljena, ne bi imel avtomatično pravice ostati za namene pritožbe.

Zagotovljeno je spoštovanje načela nevračanja, saj predlog določa, da se vsi učinki odločbe o vrnitvi odložijo za toliko časa, kolikor ima prosilec pravico ostati ali se mu dovoli ostati za namene prošnje za mednarodno zaščito. Poleg tega je treba na podlagi določb direktive o vračanju načelo nevračanja spoštovati v vseh fazah postopkov vračanja, pritožbe zoper odločbe o vrnitvi pa samodejno zadržijo izvrševanje odločb, ki bi lahko bile v nasprotju s tem načelom.

4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE

Ta predlog Uniji ne nalaga finančnega ali upravnega bremena. Zato ne vpliva na proračun Unije. Države članice bodo lahko uporabile sredstva, dodeljena v okviru nacionalnih programov iz obstoječega Sklada za azil, migracije in vključevanje ter novega Sklada za azil in migracije, da bi podprle morebitne naložbe v infrastrukturo, potrebne zaradi uporabe postopka na meji. Urada EASO in Frontex lahko za isti namen v okviru svojih pristojnosti podpirata države članice z osebjem.

• Ureditve spremljanja, ocenjevanja in poročanja

Komisija poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi uredbe o azilnem postopku v dveh letih po začetku njene veljavnosti in nato vsakih pet let. Od držav članic se zahteva, da pošljejo zadevne informacije za pripravo navedenega poročila Komisiji in Agenciji Evropske unije za azil. Agencija bo tudi spremljala, ali države članice izpolnjujejo obveznosti iz te uredbe, in sicer prek mehanizma za spremljanje, vzpostavitev katerega je Komisija predlagala v svoji spremembi mandata Agencije⁹.

• Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga

Cilj tega predloga je v predlog Komisije za uredbo o azilnem postopku iz leta 2016 uvesti ciljno usmerjene spremembe, s katerimi se skupaj s predlogom za uredbo o uvedbi preverjanja in predlogom o spremembi direktive o vračanju vzpostavlja integrirana povezava med vsemi

⁹ COM(2016) 271 final.

fazami migracijskega procesa, od prihoda do obravnave prošelj za azil in priznanja mednarodne zaščite ali, po potrebi, vrnitve oseb, ki mednarodne zaščite ne potrebujejo.

1. Nova faza pred vstopom

Povečan pritisk zaradi prihodov mešanih tokov z visokim deležem oseb z majhnimi možnostmi za priznanje mednarodne zaščite je treba obravnavati z novimi in učinkovitimi orodji za upravljanje migracij, tudi z bolj harmoniziranimi postopki, zlasti na zunanjih mejah, da se zagotovita hitra identifikacija in usmerjanje migrantov v pravi postopek ter hitra obravnava njihovih prošelj. V ta namen se vzpostavlja faza pred vstopom, ki vključuje preverjanje iz [COM (2020)xxx final], bolj razvit in pospešen postopek ter azilni postopek in postopek vračanja na meji.

Kar zadeva postopek na meji in kot je podrobneje pojasnjeno zgoraj, je namen tega predloga po eni strani zagotoviti, da bo postopek na meji prožnejši pa tudi enako učinkovitejši za države članice v praksi, in sicer tako, da se ga prilagodi praktičnim izkušnjam in dejanskim tokovom na glavnih migracijskih poteh. To pomeni, da je treba zagotoviti dodatne podlage za njegovo uporabo ob podaljšanju najdaljšega trajanja takega postopka. Tak učinkovitejši postopek na meji bo organom, pristojnim za azil in migracije, omogočil učinkovitejše ocenjevanje resničnih prošelj v notranjosti, hitrejšo sprejemanje odločitev ter s tem prispevanje k boljšemu in verodostojnejšemu delovanju azilne politike in politike vračanja ob polnem spoštovanju temeljnih pravic. Po drugi strani pa je treba obvezno naravo postopka na meji za nekatere kategorije prosilcev razlagati v širšem okviru celotnega sklopa ukrepov, ki ga je Komisija predstavila v paktu in spremljajočih predlogih ter predlogih, ki so še v postopku. V zvezi s tem je treba upoštevati tudi praktične izkušnje. Zlasti morajo biti merila za ocenjevanje, ali je treba prošnjo obravnavati v postopku na meji, enostavna in hitra za uporabo v praksi. Nazadnje je treba upoštevati tudi, da se določeno število oseb, katerih prošnje za azil so bile zavrnjene, vsaj v kratkem ne bo vrnilo zaradi pomanjkanja sodelovanja tretjih držav.

Uporaba postopka na meji je enostavnejša, če se lahko na podlagi objektivnega merila že na začetku – ob vstopu, med preverjanjem – ugotovi, ali naj se za to osebo uporablja.

Pomembno je tudi pojasniti, kdaj se začne uporabljati azilni postopek na meji. Zato se spremenita člena 26 in 27, da se pojasni, da morajo države članice registrirati prošnjo za azil po končanem preverjanju. To ne vpliva na pravico osebe, da vloži prošnjo za azil takoj, ko prispe na ozemlje države članice, pomeni le, da bo njena prošnja registrirana, ko bo preverjanje končano in bodo na voljo informacije, potrebne za odločitev o tem, ali naj se uporabi postopek na meji.

2. Področje uporabe azilnega postopka na meji: opredelitev, za koga se postopek na meji lahko uporabi in za koga naj se uporabi:

- Prvič, novi člen 41(1) in (2) pojasnjuje, da se lahko v postopku na meji obravnavajo le prošnje, ki jih vložijo prosilci, ko še nimajo dovoljenja za vstop na ozemlje države članice in ne izpolnjujejo pogojev za vstop v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah. Postopek na meji bo sledil preverjanju, opravljenemu v skladu z Uredbo (EU) XXX/XXX [uredba o preverjanju], kadar so prošnje vložene na zunanjem mejnem prehodu ali tranzitnem območju, po prijettu v zvezi z nezakonitim preходом zunanje meje ali po izkrcanju po operaciji iskanja in reševanja.

- Odločitve v postopku na meji se lahko sprejmejo le o dopustnosti prošnje ali o utemeljenosti prošnje, kadar se prošnja obravnava v pospešenem postopku. To vključuje možnost izvedbe postopka na meji v primerih, ko bi država članica tretjo državo štela za „varno izvorno državo“ ali „varno tretjo državo“ za prosilca, kar zahteva podrobnejšo oceno položaja prosilca. Zato se dodaja nova podlaga za pospešitev postopka, ki temelji na objektivnejših in enostavnejših merilih in v skladu s katero bi morala država članica pospešiti obravnavo prošenj prosilcev iz tretjih držav, za katere je delež pozitivnih odločitev o azilu v skupnem številu odločitev o azilu po najnovejših razpoložljivih letnih podatkih Eurostata na ravni Unije, manjši od 20 %. Ta odstotek se utemeljuje z znatnim povečanjem števila prošenj, ki jih vložijo prosilci iz držav z nizko stopnjo ugodno rešenih prošenj, torej nižjo od 20 %, in posledično s potrebo po vzpostavitvi učinkovitih postopkov za obravnavanje teh prošenj, ki bodo verjetno neutemeljene.
- V skladu z novim členom 41(7) lahko države članice ob uporabi azilnega postopka na meji izvedejo tudi postopek za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje.
- Novi člen 41(6) pojasnjuje, da prosilci, za katere se uporablja azilni postopek na meji, ne smejo vstopiti na ozemlje države članice.
- **Obveznost držav članic, da v nekaterih primerih uporabijo azilni postopek na meji:** Novi člen 41(3) države članice obvezuje, da uporabijo postopek na meji v primerih nezakonitega prihoda na zunanji meji ali po izkrcanju po operaciji iskanja in reševanja ter ko je podan eden od naslednjih razlogov: 1. prosilec predstavlja grožnjo za nacionalno varnost ali javni red, 2. prosilec je zavajal organe s predložitvijo neresničnih informacij ali dokumentov ali s tem, da je zamolčal upoštevne informacije ali dokumente o svoji identiteti ali državljanstvu, ki bi lahko negativno vplivali na odločitev, 3. prosilec prihaja iz tretje države, za katero je delež pozitivnih odločitev o azilu v skupnem številu odločitev o azilu manjši od 20 odstotkov.
- **Izjeme od obvezne izvedbe azilnega postopka na meji:** V skladu s skupno razlago novega člena 41(3) in (5) se za mladoletnike brez spremstva in mladoletnike, mlajše od 12 let, ter njihove družinske člane postopek na meji uporablja le, če se štejejo za grožnjo za nacionalno varnost ali javni red države članice. Novi člen 41(4) državam članicam omogoča tudi izjeme od obveznega izvajanja azilnega postopka na meji v primerih, ko je malo verjetno, da bi bil ponovni sprejem oseb v primeru negativne odločitve o njihovi prošnji za azil uspešen. Izjema se bo uporabljala za državljane tistih tretjih držav, za katere je navedena država članica Komisiji predložila uradno obvestilo v skladu z odstavkom 3 člena 25a vizumskega zakonika. Tako uradno obvestilo se lahko poda, kadar se država članica sooča z večjimi in trajnimi praktičnimi težavami pri sodelovanju z zadevno tretjo državo pri ponovnem sprejemu migrantov brez urejenega statusa. Člen 41(4) nadalje določa položaje in postopke, ki se uporabljajo, kadar lahko države članice še naprej uporabljajo to izjemo oziroma kdaj jo morajo prenehati uporabljati in morajo tako za državljane zadevne tretje države uporabiti postopek na meji.
- **Trajanje azilnega postopka na meji:** Novi člen 41(11) določa, da postopek na meji traja največ 12 tednov od prve registracije prošnje. Z odstopanjem od običajnega 10-dnevnega roka za vložitev prošnje je treba prošnjo vložiti najpozneje pet dni po taki registraciji ali, če je bil prosilec premeščen v skladu s členom [x] uredbe o upravljanju azila in migracij, pet dni po tem, ko se prosilec identificira pristojnim

organom v odgovorni državi članici (novi člen 41(10)). To odstopanje se utemeljuje z dejstvom, da prosilcu v teh primerih ni bil dovoljen vstop na ozemlje in da se z zamudo pri vložitvi ne bi smelo odlagati postopka na meji ter ustreznega 12-tedenskega roka.

- **Jamstva v azilnem postopku na meji:** Novi člen 41(5) in (9) določa primere, v katerih se azilni postopek na meji ne uporablja. Za mladoletnike brez spremstva in družine z otroki, mlajšimi od 12 let, se lahko postopek na meji uporablja le iz razlogov, povezanih z nacionalno varnostjo ali javnim redom, in sicer kadar mladoletnik brez spremstva ali, v primeru družin, kateri koli družinski član šteje za grožnjo za nacionalno varnost ali javni red države članice ali je bil prisilno izgnan iz resnih razlogov nacionalne varnosti ali javnega reda na podlagi nacionalnega prava. V skladu z novim členom 41(9) države članice v določenih primerih postopka na meji ne uporabljajo ali ga prenehajo uporabljati, med drugim kadar razlogi za uporabo postopka na meji niso ali niso več izpolnjeni, kadar prosilcem s posebnimi procesnimi potrebami ni mogoče zagotoviti potrebne podpore, kadar za to, da se postopek na meji ne uporabi, obstajajo zdravstveni razlogi ter kadar ni mogoče izpolniti pogojev za pridržanje v skladu z direktivo o pogojih za sprejem in postopka na meji ni mogoče uporabiti brez pridržanja. Kadar se postopek na meji ne uporablja ali ne uporablja več, se prosilcu dovoli vstop na ozemlje države članice, njegova prošnja pa se obravnava v okviru azilnega postopka, ki se uporablja (vključno s pospešenim postopkom, če je to ustrezno).
- **Lokacija prosilcev, za katere se uporablja azilni postopek na meji:** Novi člen 41(15) omogoča, da se prosilci, za katere se uporablja postopek na meji, ne nastanijo zgolj na lokacijah na zunanjih mejah ali tranzitnih območjih, temveč tudi v bližini takih lokacij.
- Državam članicam pa ni treba vzpostaviti objektov, potrebnih za uporabo postopka na meji, na vsakem mejnem prehodu ali na vsakem odseku zunanje meje, kjer so migranti lahko prijeti ali izkrcani. Lokacije, kjer bodo v ta namen vzpostavile potrebne objekte, lahko izberejo kjer koli na zunanji meji ali v njeni bližini ter prošnje, za katere se uporablja postopek na meji, posredujejo na navedene lokacije, ne glede na to, kje je bila prošnja za azil prvotno vložena. Da pa bi se izognili prevelikemu številu premestitev prosilcev v ta namen, ki vzamejo preveč časa, bi si morale države članice prizadevati za vzpostavitev potrebnih objektov tam, kjer pričakujejo, da bodo prejele največ prošenj, ki spadajo na področje uporabe postopka na meji.
- Če je operativna zmogljivost teh lokacij presežena zaradi obravnave prosilcev, za katere se uporablja postopek na meji, lahko države članice začasno in za najkrajše potrebno obdobje prosilce nastanijo na drugih lokacijah na ozemlju države članice. Ta izjema bi se morala uporabljati le, kadar je operativna zmogljivost na teh lokacijah začasno presežena, saj bi si morale države članice prizadevati za zagotovitev zadostne zmogljivosti na teh lokacijah glede na pričakovano število prošenj.
- **Nov postopek na meji za izvedbo vračanja:** Novi člen 41a uvaja postopek na meji za izvedbo vračanja, ki nadomešča postopek vračanja na meji iz predloga za prenovitev direktive o vračanju iz leta 2018. Postopek na meji za izvedbo vračanja se uporablja za prosilce, državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva, katerih prošnje so bile zavrnjene v azilnem postopku na meji. Osebe, za katere velja ta postopek, nimajo dovoljenja za vstop na ozemlje države članice in bi jih bilo treba

zadržati na zunanjih mejah, v njihovi bližini ali na tranzitnih območjih; če pa jih države članice ne morejo zadržati na teh lokacijah, lahko uporabijo druge lokacije na svojem ozemlju. Državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva, za katere se uporablja ta postopek, se lahko odobri rok za prostovoljno vrnitev, ki ni daljši od 15 dni, brez poseganja v možnost, da kadar koli prostovoljno izpolnijo obveznost vrnitve z obmejnega območja ali tranzitnega območja. To bi zmanjšalo tveganje nedovoljenega vstopa in gibanja nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, za katere se uporablja postopek na meji za izvedbo vračanja, ne da bi se jim pri tem preprečila prostovoljna vrnitev in, če to omogoča nacionalna zakonodaja, prejemanje logistične, finančne ali druge pomoči. Postopek na meji za izvedbo vračanja ne sme trajati več kot 12 tednov od takrat, ko zadevna oseba nima več pravice ostati in se ji ne dovoli več ostati, tj. ko sodišče zavrne zahtevo prosilca za odobritev pravice ostati. Ta rok se prišteje k roku, ki je določen za postopek na meji za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Da se olajša in zagotovi vrnitev, se lahko med potekom tega roka ali njegovim delom nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav v posameznih primerih pridržijo; uporabljali se bodo postopkovni zaščitni ukrepi in procesna jamstva iz direktive o vračanju. Državljan tretjih držav, ki so že bili pridržani (ob vseh veljavnih zaščitnih ukrepih iz direktive o pogojih za sprejem) med obravnavo prošnje za mednarodno zaščito v okviru azilnega postopka na meji, se lahko še naprej pridržijo, da se prepreči nedovoljen vstop in izvede vračanje. V drugih primerih, zlasti kadar državljani tretjih držav med azilnim postopkom na meji niso bili pridržani, se lahko pridržanje uporabi v okviru istega najdaljšega obdobja, če so podani razlogi za pridržanje iz prenovljene direktive o vračanju (obstaja tveganje pobega, zadevna oseba ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve ali se temu izogiba ali pa oseba predstavlja grožnjo za javni red, javno varnost ali nacionalno varnost). Najdaljše obdobje pridržanja, določeno v členu 15(5) in (6) direktive o vračanju (največ šest mesecev, ki se lahko v nekaterih okoliščinah podaljša za dodatno obdobje do 12 mesecev), se ne spreminja, zato se obdobje pridržanja, ki bi trajalo med postopkom na meji za izvedbo vračanja, vključni v navedeno obdobje.

- **Zaključek postopka na meji in pravica do vstopa na ozemlje:** Če azilni postopek ob koncu roka za končanje postopka na meji še vedno poteka, se prosilcu dovoli vstop na ozemlje države članice za namene dokončanja azilnega postopka. Vstop se ne dovoli, če prosilec nima več pravice ostati in se mu ne dovoli ostati. Če je bila odločba o vrnitvi že izdana, se namesto tega za prosilca uporabi postopek vračanja na meji, ki ne sme trajati dlje kot 12 tednov; po izteku tega roka bi se za nezakonito prebivajočega državljana tretje države uporabil postopek vračanja iz direktive o vračanju.
- **Prenosljivost azilnega postopka in postopka vračanja na meji:** Azilni postopek in postopek vračanja na meji se lahko uporabita v drugi državi članici, ki ni tista, v kateri je bila vložena prošnja za azil. V skladu z novim členom 41(8) lahko država članica, v katero je bil prosilec premeščen v skladu s členom [x] Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o upravljanju azila in migracij], uporabi azilni postopek in postopek vračanja na meji, če so pogoji za uporabo postopka na meji izpolnjeni v državi članici, v kateri je bila prošnja vložena. Država članica premestitve lahko uporabi azilni postopek in postopek vračanja na meji tudi kadar se prošnja za mednarodno zaščito vloži šele v tej državi članici po premestitvi (novi člen 41(1)(d)).

Skratka, azilni postopek na meji bi bilo treba uporabiti za prošnje za azil, vložene z jasnim namenom zlorabe, ali takrat, ko prosilec predstavlja grožnjo za varnost ali glede na

svoje državljanstvo verjetno ne potrebuje mednarodne zaščite, če se upošteva stopnja ugodno rešenih prošelj za azil. Poleg tega se lahko države članice odločijo, da bodo uporabile azilni postopek na meji na podlagi dopustnosti ali utemeljenosti prošnje, kadar bi bilo treba prošnjo obravnavati po pospešenem postopku. Nazadnje, države članice se lahko v primerih, ko je že na začetku malo verjetno, da bi bil ponovni sprejem teh oseb v primeru negativne odločitve o njihovi prošnji za azil uspešen, odločijo, da ne uporabijo azilnega postopka na meji, temveč običajni azilni postopek. Za vse druge prošnje za azil se uporabi običajni azilni postopek. Mladolletniki brez spremstva in otroci, mlajši od 12 let, ter njihove družine bodo izvzeti iz postopka na meji, razen če obstajajo varnostni pomisleki.

3. Celovit azilni postopek in postopek vračanja

Integrirano povezavo med vsemi fazami migracijskega procesa je treba vzpostaviti tudi za migrante, ki so se izognili preverjanju ali jim je bil dovoljen vstop na ozemlje države članice, da bi se njihove prošnje za azil obravnavale v običajnem azilnem postopku. V ta namen so potrebne ciljne spremembe predloga Komisije iz leta 2016, da se migrantom prepreči zavlačevanje postopkov zgolj zato, da bi preprečili svojo odstranitev iz Unije, in zlorabljanje azilnega sistema. To zadeva zlasti učinkovitost pritožbenega postopka, predvsem v zvezi s postopkom na meji, in s tem povezano pravico prosilca, da ostane (odložilni učinek), zlasti v zvezi z naknadnimi prošnjami, kar je vprašanje, ki ga je med posvetovanji o novem paktu izpostavilo več držav članic.

- **Racionalizacija azilnega postopka in postopka vračanja, vključno s pritožbami**
- Novi člen 35a od držav članic zahteva, da odločbi o azilu in vrnitvi izdajo v istem aktu, če bodo izdane v ločenih aktih pa hkrati in skupaj. Novi člen 53(1) racionalizira pritožbene postopke na področju azila in vračanja z zagotavljanjem pravice do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbe o azilu in vrnitvi pred istim sodiščem ter v okviru istih sodnih postopkov in rokov. Ta pravila zagotavljajo, da se postopek vračanja ne odlaga po nepotrebnem, in zmanjšujejo tveganje, da bi zavrtnjeni prosilec za azil pobegnil ali preprečil svojo odstranitev, hkrati pa zagotavljajo spoštovanje temeljne pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.
 - Komisija je v predlogu iz leta 2016 predlagala, da bi lahko države članice določile izjemo od pravice ostati na njihovem ozemlju v primeru naknadnih prošelj, kadar bi organ za presojo naknadno prošnjo kot nedopustno zavrnel ali kot očitno neutemeljeno zavrnil, ali v primeru druge naknadne prošnje. Ob upoštevanju posvetovanj z državami članicami Komisija meni, da obstajajo možnosti za dodatne izjeme glede pravice ostati v primeru naknadnih prošelj, če so te izjeme skrbno določene. Zato se v skladu z novo točko (a) odstavka 1 člena 43 prosilcu, ki vloži naknadno prošnjo, ne bi smelo dovoliti, da ostane do dokončnega sprejetja odločbe, s katero se prošnja razglasi za nedopustno, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji: odstranitev je neizbežna; jasno je, da je prošnja vložena zgolj z namenom zadržati ali onemogočiti odstranitev; organu za presojo je takoj jasno, da niso bili predloženi nobeni novi elementi; ni tveganja za vračanje ter naknadna prošnja je bila predložena znotraj enega leta od odločitve organa za presojo o prvotni prošnji. Da bi države članice lahko uporabile to pravilo, bodo morale postopke organizirati tako, da bo organ za presojo lahko sprejel tako odločitev, pri čemer bo čim prej po vložitvi naknadne prošnje ocenil, ali so vsa ta merila izpolnjena, sicer se bo uporabljalo glavno pravilo, da ima prosilec pravico ostati med obravnavo naknadne prošnje.

- Zaradi jasnosti sta člena 53 in 54 v celoti vključena v ta predlog. Glede določb, povezanih s temeljnim načelom učinkovitega pravnega sredstva, tolmačenjem in prevajanjem v fazi pritožbe ter postopkom v zvezi s priznanjem pravice ostati, se ne predlagajo nobene bistvene spremembe predloga iz leta 2016.
- Novi člen 53(2) ohranja možnost, ki v skladu z direktivo o azilnem postopku obstaja že zdaj, da se pritožba zoper odločbo, s katero se prošnja v zvezi s statusom begunca zavrne kot neutemeljena, v skladu z nacionalnim pravom šteje za nedopustno, če status subsidiarne zaščite, ki ga je priznala država članica, zagotavlja enake pravice in ugodnosti kot status begunca v skladu s pravom Unije in nacionalnim pravom.
- Novi člen 53(7) namesto natančno določenih rokov, predlaganih leta 2016, določa najkrajše in najdaljše roke, v katerih lahko prosilci vložijo pritožbo na prvi stopnji, da se zagotovi določena raven harmonizacije ob upoštevanju stališč držav članic, izraženih v pogajanjih o predlogu iz leta 2016. V ta namen se vzpostavlja razlika med odločitvami, sprejetimi v pospešenem postopku ali postopku na meji, pri katerih so lahko roki za vložitev pritožbe tudi v zvezi z naknadnimi prošnjami krajši, in drugimi odločitvami.
- V skladu z novim členom 53(9) države članice prosilcem ne omogočijo, da zoper odločitev, sprejeto v postopku na meji, vložijo nadaljnjo pritožbo zoper prvo odločitev o pritožbi.
- Novi člen 54(1) pojasnjuje, da se vsi pravni učinki odločbe o vrnitvi, izdane skupaj z odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, odložijo za toliko časa, kolikor ima prosilec pravico ostati ali se mu dovoli ostati v skladu z Uredbo. To je v skladu s sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi C-181/16, Gnandi, v kateri je bilo pojasnjeno, da je treba pravne učinke odločbe o vrnitvi med potekom pritožbe zoper zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito, če ima državljan tretje države pravico ostati v skladu z uredbo o azilnem postopku, zadržati.
- Novi člen 54(3) širi okoliščine, v katerih prosilec nima avtomatično pravice ostati za namene pritožbe, in sicer tako da zajemajo tudi odločbe o zavrnitvi naknadnih prošenj, odločbe o odvzemu mednarodne zaščite v določenih primerih, ko je izkazan razlog za izključitev ali kadar se šteje, da upravičenec predstavlja grožnjo za varnost države članice ali je bil obsojen za posebno hudo kaznivo dejanje.
- V zgoraj navedenih primerih predlog ohranja splošno načelo, da imajo prosilci pravico ostati na ozemlju držav članic do izteka roka, do katerega je treba pri sodišču vložiti zahtevo, da se prosilcu dovoli, da ostane, če je prosilec tako zahtevo vložil, pa dokler sodišče ne sprejme odločitve o tem, ali se mu dovoli ostati. Vendar novi člen 54(7) izjemoma določa možnost, da se brez poseganja v spoštovanje načela nevračanja taka pravica ostati ne prizna v primeru pritožbe zoper odločbo o zavrnitvi naknadne prošnje. V teh primerih je bilo o prošnji prosilca z vidika utemeljenosti že vsaj trikrat presojeno – presoja organa za presojo o prvotni vlogi, vsaj ena presoja na pritožbeni stopnji in še ena vsebinska presoja prosilčeve naknadne prošnje. Zato je v teh okoliščinah sorazmerno, da se omogoči takojšnja izvršljivost odločbe o vrnitvi. Vendar bi morala biti taka možnost zagotovljena le pod istimi pogoji kot v členu 43 (glej

zgoraj), z izjemo enoletnega pravila, saj je treba v vsakem primeru pritožbo zoper odločitve o naknadni prošnji vložiti v za to določenih rokih.

- **Naknadne prošnje:** Da bi odvrčali zlorabe ali naknadne prošnje v zadnjem trenutku, se predlagajo strožja pravila, kdaj lahko države članice v primeru naknadnih prošenj prosilec dovolijo, da ostanejo.
 - Zgoraj pojasnjena pravila povezano pomenijo, da se bo za naknadne vloge uporabljalo naslednje:
 - Naknadna prošnja ima praviloma avtomatičen odločilni učinek v upravni fazi.
 - Izjemoma naknadna prošnja v upravni fazi nima odločilnega učinka, če je vložena v zadnjih fazah postopka vračanja, da bi onemogočila odstranitev, in je takoj jasno, da niso bili predloženi nobeni novi elementi. Ta izjema se uporablja samo v obdobju enega leta od sprejetja odločitve o prvi prošnji.
 - Pritožba zoper naknadno prošnjo nima avtomatičnega odločilnega učinka, vendar lahko prosilec tak učinek zahteva, pri čemer ima prosilec v času poteka postopka pred sodiščem pravico ostati.
 - Države članice pa lahko odstopajo od tega pravila in določijo, da kadar so izpolnjeni nekateri zgoraj pojasnjeni pogoji, v pritožbeni fazi ni odločilnega učinka in prosilec nima pravice ostati v času obravnave zahteve za priznanje take pravice.
 - Druga ali nadaljnje pritožbe v zvezi z naknadnimi prošnjami nimajo avtomatičnega odločilnega učinka.

Spremenjeni predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi
Direktive 2013/32/EU**

Predlog COM(2016) 467 uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU se spremeni:

(1) prva navedba se nadomesti z naslednjim:

„EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 78(2)(d) in člena 79(2)(c) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:“;

(2) uvodna izjava 31 se nadomesti z naslednjim:

„(31) Za zagotavljanje pravic prosilca bi morala biti odločitev o njegovi prošnji podana v pisni obliki. Če z odločitvijo mednarodna zaščita ni priznana, bi bilo prosilcu treba navesti dejanske in pravne razloge za to in ga seznanimi s posledicami odločitve ter možnostmi za njeno izpodbijanje.

(31a) Da bi povečali učinkovitost postopkov ter zmanjšali tveganje pobega in verjetnost nedovoljenega gibanja, med izdajo negativne odločbe o prošnji za mednarodno zaščito in odločbe o vrnitvi ne bi smelo biti postopkovnih vrzeli. Prosilcem, katerih prošnje so zavrnjene, bi bilo treba takoj izdati odločbo o vrnitvi. Brez poseganja v pravico do učinkovitega pravnega sredstva bi morala biti odločba o vrnitvi bodisi del negativne odločbe o prošnji za mednarodno zaščito bodisi bi morala, če gre za ločen akt, biti izdana hkrati in skupaj z negativno odločbo.“;

(3) za uvodno izjavo 39 se vstavi naslednja uvodna izjava:

„(39a) Države članice bi morale v interesu hitrih in pravičnih postopkov za vse prosilce, ob hkratnem zagotavljanju, da se neupravičeno ne podaljšuje bivanje v Uniji tistih prosilcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za mednarodno zaščito, vključno s tistimi, ki so državljani tretjih držav, katerih državljani so v skladu z Uredbo (EU) 2018/1806 izvzeti iz obveznosti, da morajo imeti vizume, pospešiti obravnavanje prošelj prosilcev, ki so državljani tretjih držav, za katere je delež pozitivnih odločitev o priznanju mednarodne zaščite nižji od 20 % vseh odločitev za to tretjo državo, ali ki so imeli, kadar gre za osebe brez državljanstva, pred tem običajno prebivališče v taki tretji državi. V primeru znatnih sprememb v zadevni tretji državi od objave ustreznih podatkov Eurostata in ob upoštevanju navodil v skladu s členom 10 Uredbe XX/XX o Evropski agenciji za azil ali kadar prosilec spada v posebno kategorijo oseb, za katere nizke stopnje ugodno rešenih prošelj ni mogoče šteti za reprezentativne glede

na njihovo potrebo po zaščiti zaradi določenega razloga za preganjanje, se obravnavanje prošnje ne bi smelo pospešiti. Primeri, v katerih se tretja država lahko za prosilca šteje za varno izvorno državo ali varno tretjo državo v smislu te uredbe, bi se morali še naprej uporabljati kot ločen razlog za pospešeni postopek obravnave oziroma postopek za ugotavljanje dopustnosti.“;

(4) uvodna izjava 40 se nadomesti z naslednjim:

„(40) Številne prošnje za mednarodno zaščito so podane na meji ali v tranzitnem območju države članice, pogosto pa jih vlagajo osebe, ki so prijete v zvezi z nedovoljenim preходом zunanje meje ali so izkrcane po operacijah iskanja in reševanja. Za izvajanje preverjanja identifikacije ter varnostnega in zdravstvenega pregleda na zunanji meji ter usmerjanje zadevnih državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva v ustrezne postopke je potrebno preverjanje. Med vsemi fazami ustreznih postopkov za vse nezakonite prihode bi morala obstajati integrirana in učinkovita povezava. Po preverjanju bi bilo treba državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva usmeriti v ustrezen azilni postopek ali postopek vračanja ali jim zavrniti vstop. Zato bi bilo treba vzpostaviti fazo pred vstopom, ki bi vključevala preverjanje in postopke na meji za azil in vračanje.“;

(5) za uvodno izjavo 40 se vstavijo naslednje uvodne izjave:

„(40a) Namen azilnega postopka in postopka vračanja na meji bi moral biti ta, da se na zunanjih mejah hitro oceni, ali so prošnje neutemeljene ali nedopustne, ter da se osebe, ki nimajo pravice do prebivanja, hitro vrnejo, pri čemer je treba zagotoviti, da se osebe z utemeljenimi prošnjami usmerijo v redni postopek in se jim zagotovi hiter dostop do mednarodne zaščite. Države članice bi zato morale imeti možnost od prosilcev za mednarodno zaščito zahtevati, da ostanejo na zunanji meji ali na tranzitnem območju, da se oceni dopustnost njihovih prošenj. V natančno opredeljenih okoliščinah bi morale biti države članice zmožne na zunanjih mejah izvajati presojo utemeljenosti prošnje in, v primeru zavrnitve prošnje, vračanje zadevnih državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva.

(40b) Država članica bi morala prošnje obravnavati v postopku na meji, kadar prosilec ogroža nacionalno varnost ali javni red, kadar je prosilec zavajal organe s predložitvijo neresničnih informacij ali dokumentov ali s tem, da je zamolčal upoštevne informacije ali dokumente o svoji identiteti ali državljanstvu, ki bi lahko negativno vplivali na odločitev, in kadar je verjetno, da je prošnja neutemeljena, ker ima prosilec državljanstvo, za katerega je odločitev o priznanju mednarodne zaščite manj kot 20 % skupnega števila odločitev za to tretjo državo. V drugih primerih, na primer ko prosilec prihaja iz varne izvorne države ali varne tretje države, bi morala biti uporaba postopka na meji za države članice izbirna.

(40c) Pri uporabi postopka na meji za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito bi morale države članice zagotoviti, da se v skladu z Direktivo XXX/XXX/EU [direktiva o pogojih za sprejem] uredi vse potrebno za nastanitev prosilcev na zunanji meji ali tranzitnih območjih ali blizu njih. Države članice lahko prošnje obravnavajo na drugi lokaciji na zunanji meji in ne na kraju vložitve prošnje za azil, in sicer s premestitvijo prosilcev na določeno lokacijo na zunanji meji navedene države članice ali v njeni bližini, kjer so na voljo ustrezni objekti. Države članice bi morale ohraniti diskrecijsko pravico pri odločanju o tem, na katerih lokacijah na zunanjih mejah naj se postavijo taki objekti. Vendar bi si morale države članice prizadevati za omejitev potrebe po premestitvi prosilcev v ta namen in bi morale zato poskušati vzpostaviti take objekte z zadostnimi zmogljivostmi na mejnih prehodih ali

tistih odsekih zunanje meje, na katerih je vložena večina prošelj za mednarodno zaščito, pri čemer bi morale upoštevati tudi dolžino zunanje meje in število mejnih prehodov ali tranzitnih območij. Komisiji bi morale sporočiti konkretne lokacije na zunanji meji, tranzitnih območjih ali v bližini zunanje meje, na katerih se bodo izvajali postopki na meji.

Kadar se uporabi postopek na meji, zmogljivost lokacij na zunanji meji ali v njeni bližini, kakor jih je sporočila država članica, pa je začasno presežena, lahko države članice te prošnje v čim krajšem obdobju obravnavajo na drugi lokaciji na svojem ozemlju.

- (40d) V primeru obvezne uporabe postopka na meji se od držav članic izjemoma ne bi smelo zahtevati, da ga uporabljajo za obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito državljanov tretje države, ki pri ponovnem sprejemu ne sodeluje v zadostni meri, saj v tem primeru hitra vrnitev zadevnih oseb po zavrnitvi njihovih prošelj ne bi bila verjetna. Ugotavljanje, ali tretja država v zadostni meri sodeluje pri ponovnem sprejemu, bi moralo temeljiti na postopkih iz člena 25a Uredbe (ES) št. 810/2009.
- (40e) Postopek za obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito na meji bi moral trajati čim manj, hkrati pa bi moral zagotavljati popolno in pravično obravnavo prošelj. V nobenem primeru ne bi smel trajati dlje kot 12 tednov. Ta rok bi bilo treba razumeti kot samostojni rok za azilni postopek na meji, ki vključuje tako odločitev o obravnavi prošnje kot po potrebi odločitev na prvi pritožbeni stopnji. V okviru tega roka lahko države članice v nacionalni zakonodaji določijo rok za upravno in pritožbeno fazo, vendar bi ju morale določiti tako, da se zagotovi, da se postopek obravnave zaključi in da se nato po potrebi odločitev na prvi pritožbeni stopnji sprejme v tem roku, ki traja največ 12 tednov. Če država članica po izteku tega roka še vedno ne sprejme ustreznih odločitev, bi bilo treba prosilcu načeloma dovoliti vstop na ozemlje države članice. Vstop na ozemlje pa se ne bi smel dovoliti, če prosilec nima pravice ostati, če ni zahteval, da se mu dovoli ostati za namene pritožbenega postopka, ali če je sodišče odločilo, da mu ne bi smelo biti dovoljeno ostati do izida pritožbenega postopka. V takih primerih bi bilo treba za zagotovitev kontinuitete med azilnim postopkom in postopkom vračanja postopek vračanja prav tako izvajati v okviru postopka na meji v roku, ki ne presega 12 tednov. Ta rok bi se moral šteti od trenutka, ko prosilec, državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, nima več pravice ostati ali se mu ne dovoli več ostati.
- (40f) Čeprav se lahko postopek na meji za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito uporabi brez pridržanja, bi morale imeti države članice vseeno možnost med postopkom na meji uporabiti razloge za pridržanje v skladu z Direktivo XXX/XXX/EU [o pogojih za sprejem], da bi odločile o pravici prosilca do vstopa na ozemlje. Če se med takim postopkom uporablja pridržanje, bi se morale uporabljati določbe o pridržanju iz Direktive (EU) XXX/XXX o [pogojih za sprejem], vključno z jamstvi za pridržane prosilce in dejstvom, da je potrebna individualna presoja vsakega primera, s sodnim nadzorom in s pogoji pridržanja.
- (40g) Če se prošnja v okviru postopka na meji zavrne, bi bilo treba zadevnemu prosilcu, državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva takoj izdati odločbo o vrnitvi ali mu, če so izpolnjeni pogoji iz člena 14 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega

parlamenta in Sveta¹⁰, zavrniti vstop. Da se zagotovi enako obravnavanje vseh državljanov tretjih držav, katerih prošnja je bila v okviru postopka na meji zavrnjena, država članica pa se je odločila, da ne bo uporabljala določb Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju] na podlagi točke (a) člena 2(2) navedene direktive in zadevnemu državljanu tretje države ne bo izdala odločbe o vrnitvi, bi se moral zadevni prosilec, državljan tretje države ali oseba brez državljanstva obravnavati in imeti raven zaščite v skladu s členom 4(4) Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju], enako kot velja za osebe, ki se jim izda odločba o vrnitvi.

- (40h) Pri uporabi postopka na meji za izvedbo vračanja bi se morale uporabljati nekatere določbe [prenovljene direktive o vračanju], saj urejajo elemente postopka vračanja, ki jih ta uredba ne določa, zlasti določbe o opredelitvah pojmov, ugodnejših določbah, nevračanju, največji koristi otroka, družinskem življenju in zdravstvenem stanju, tveganju pobega, obveznosti sodelovanja, roku za prostovoljno vrnitev, odločbi o vrnitvi, odstranitvi, odlogu odstranitve, vračanju in odstranitvi mladoletnikov brez spremstva, prepovedih vstopa, varovalnih ukrepov pred vrnitvijo, pridržanju, pogojih pridržanja, pridržanju mladoletnikov in družin ter nujnih razmerah. Za zmanjšanje tveganja nedovoljenega vstopa in gibanja nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, za katere se uporablja postopek na meji za izvedbo vračanja, se lahko nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav odobri rok za prostovoljno vrnitev, ki ni daljši od 15 dni, brez poseganja v možnost, da kadar koli prostovoljno izpolnijo obveznost vrnitve.
- (40i) Kadar prosilec, državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je bil pridržan med postopkom na meji za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito, nima več pravice ostati in mu ni bilo dovoljeno ostati, bi morale imeti države članice možnost, da nadaljujejo pridržanje z namenom preprečitve vstopa na ozemlje in izvajanja postopka vračanja ob spoštovanju jamstev in pogojev za pridržanje iz Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju]. Lahko bi se pridržal tudi prosilec, državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki med postopkom na meji za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito ni bila pridržan ter nima več pravice ostati in mu ni bilo dovoljeno ostati, če obstaja nevarnost pobega, če se izogiba vrnitvi ali jo ovira ali če predstavlja grožnjo za javni red, javno varnost ali nacionalno varnost. Pridržanje bi moralo biti čim krajše in ne bi smelo presegati najdaljšega trajanja postopka na meji za izvedbo vračanja. Če se nezakonito prebivajoči državljan tretje države v tem obdobju ne vrne ali ni odstranjen in se postopek na meji za izvedbo vračanja preneha uporabljati, bi se morale uporabljati določbe [prenovljene direktive o vračanju]. Najdaljše obdobje pridržanja iz člena 15 navedene direktive bi moralo vključevati obdobje pridržanja, uporabljeno med postopkom na meji za izvedbo vračanja.
- (40j) Državi članici, v katero je prosilec premeščen v skladu z Uredbo (EU) XXX/XXX [uredba o upravljanju azila in migracij], bi moralo biti omogočeno, da prošnjo obravnava v postopku na meji, če prosilcu še ni bil dovoljen vstop na ozemlje držav članic in so izpolnjeni pogoji za uporabo takega postopka s strani države članice, iz katere je bil prosilec premeščen.“;
- (6) za uvodno izjavo 44 se vstavi naslednja uvodna izjava:

¹⁰ Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 077, 23.3.2016, str. 1).

- „(44a) Prosilcu, ki vloži naknadno prošnjo v zadnjem trenutku zgolj z namenom zadržati ali onemogočiti svojo odstranitev, se v primerih, ko je organu za presojo takoj jasno, da niso bili predloženi nobeni novi elementi, in ni tveganja za vračanje, prošnja pa je bila vložena v roku enega leta od odločitve organa za presojo o prvi prošnji, ne bi smelo dovoliti, da ostane do dokončnega sprejetja odločbe, s katero se prošnja razglasi za nedopustno. Organ za presojo izda odločbo v skladu z nacionalno zakonodajo, v kateri potrdi, da so ta merila izpolnjena in da se prosilcu ne dovoli ostati.“;
- (7) uvodni izjavi 65 in 66 se nadomestita z naslednjim:
- „(65) Da bi prosilec lahko uveljavljal svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitev o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, bi se morali vsi učinki odločbe o vrnitvi avtomatično odložiti za toliko časa, dokler ima prosilec pravico ostati ali mu je dovoljeno ostati na ozemlju države članice. Da bi se izboljšala učinkovitost postopkov na zunanji meji in hkrati zagotovilo spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, bi bilo treba pritožbe zoper odločitve, sprejete v okviru postopka na meji, vložiti le na eni stopnji sodnega varstva.
- (66) Prosilci bi načeloma morali imeti pravico ostati na ozemlju države članice do izteka roka za vložitev pritožbe pri sodišču na prvi stopnji, če prosilec tako pravico v tem roku uveljavi, pa do zaključka pritožbenega postopka. Samo v omejenih primerih iz te uredbe, kadar je verjetno, da bo prošnja neutemeljena, prosilec ne bi smel imeti avtomatične pravice ostati za namene pritožbe.“;
- (8) za uvodno izjavo (66) se vstavijo naslednje uvodne izjave:
- „(66a) Kadar prosilec nima avtomatične pravice ostati za namene pritožbe, bi morale imeti sodišče še vedno možnost prosilcu na njegovo zahtevo ali po uradni dolžnosti dovoliti, da ostane na ozemlju države članice do odločitve o pritožbi. V takih primerih bi morali imeti prosilci pravico, da ostanejo do izteka roka, do katerega je treba pri sodišču vložiti zahtevo, da se prosilcu dovoli, da ostane, če je prosilec tako zahtevo vložil v določenem roku, pa dokler pristojno sodišče ne sprejme odločitve o tem. Da bi se odvrčale zlorabe ali naknadne prošnje v zadnjem trenutku, bi morale imeti države članice možnost, da v nacionalni zakonodaji določijo, da prosilci v primeru zavrnjenih naknadnih prošenj v navedenem obdobju ne bi smeli imeti pravice ostati, da se preprečijo nadaljnje neutemeljene naknadne prošnje. V okviru postopka za ugotavljanje, ali bi bilo treba prosilcu dovoliti, da ostane do odločitve o pritožbi, bi mu bilo treba ustrezno zagotoviti pravico do obrambe, in sicer tako, da se mu zagotovita potrebna tolmačenje in pravna pomoč. Poleg tega bi morale imeti pristojno sodišče v tem okviru možnost, da prouči dejanske in pravne razloge za odločitev o zavrnitvi priznanja mednarodne zaščite.
- (66b) Brez poseganja v možnost sodišča, da prosilcu dovoli ostati, prosilci zaradi zagotavljanja učinkovitega vračanja ne bi smeli imeti pravice ostati na ozemlju države članice med postopkom na drugi ali višji pritožbeni stopnji pred sodiščem v zvezi z negativno odločitvijo o prošnji za mednarodno zaščito. Poleg tega države članice prosilcem ne bi smele omogočiti, da vložijo nadaljnjo pritožbo zoper prvo odločitev o pritožbi v zvezi z odločitvijo, sprejeto v postopku na meji.
- (66c) Za zagotovitev doslednosti sodnega nadzora nad odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito in spremljajočo odločbo o vrnitvi ter da se pospeši obravnavna zadeve in zmanjša breme za pristojne pravosodne organe, bi se moral za take odločitve uporabljati skupni postopek pred istim sodiščem.

- (66d) Da se zagotovi pravičnost in objektivnost pri obravnavanju prošenj ter učinkovitost skupnega postopka za mednarodno zaščito, bi bilo treba določiti roke za upravni postopek.“;
- (9) [Združeno kraljestvo – uvodna izjava 77]
- (10) v členu 4 se v odstavku 1 doda naslednja točka:
- „(i) „družinski član““;
- (11) v členu 26 se doda naslednji odstavek:
- „3. Za državljane tretjih držav, za katere se uporablja preverjanje iz člena 3(1) Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o preverjanju], se odstavek 1 in 2 uporabljata šele po končanem preverjanju.“;
- (12) v členu 27 se dodata naslednja odstavka:
- „5. Za državljane tretjih držav, za katere se uporablja preverjanje iz člena 3(1) Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o preverjanju], se odstavek 1 in 4 uporabljata šele po končanem preverjanju.
6. Če biometričnih podatkov ni bilo mogoče pridobiti med preverjanjem v skladu z Uredbo (EU) XXX/XXX [uredba Eurodac] ali če se preverjanje za prosilca ni uporabilo, pristojni organi pridobijo biometrične podatke najpozneje ob registraciji prošnje za mednarodno zaščito in jih skupaj s podatki iz člena 12(c) do (p) Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba Eurodac] posredujejo centralnemu sistemu in skupnemu odložišču podatkov o identiteti v skladu z navedeno uredbo.“;
- (13) vstavi se novi člen 35a:

„Člen 35a

Zavrnitev prošnje in izdaja odločbe o vrnitvi

Kadar se prošnja zavrže kot nedopustna ali zavrne kot neutemeljena ali očitno neutemeljena tako glede statusa begunca kot glede statusa subsidiarne zaščite oziroma zavrže kot implicitno ali izrecno umaknjena, države članice izdajo odločbo o vrnitvi, ki je v skladu z Direktivo XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju]. Odločba o vrnitvi se izda kot del odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito ali v ločenem aktu. Kadar se odločba o vrnitvi izda kot ločen akt, se izda hkrati in skupaj z odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito.“;

- (14) člen 40 se spremeni:
- (a) v odstavku 1 se doda naslednja točka:
- „(i) je prosilec državljan tretje države, za katero je delež pozitivnih odločitev organa za presojo o priznanju mednarodne zaščite po najnovejših razpoložljivih letnih podatkih Eurostata na ravni Unije do 20 %, ali je imel, če gre za osebo brez državljanstva, pred tem običajno prebivališče v taki tretji državi, razen če je v zadevni tretji državi od objave ustreznih podatkov Eurostata prišlo do znatnih sprememb ali pa prosilec spada v posebno kategorijo oseb, za katere deleža do 20 % ni mogoče šteti za reprezentativnega glede na njihovo potrebo po zaščiti.“;
- (b) v odstavku 5 se doda naslednja točka:
- „(c) je prosilec državljan tretje države, za katero je delež pozitivnih odločitev organa za presojo o priznanju mednarodne zaščite po najnovejših razpoložljivih letnih podatkih Eurostata na ravni Unije do 20 %, ali je imel, če gre za osebo brez

državljanstva, pred tem običajno prebivališče v taki tretji državi, razen če je v zadevni tretji državi od objave ustreznih podatkov Eurostata prišlo do znatnih sprememb ali pa prosilec spada v posebno kategorijo oseb, za katere deleža do 20 % ni mogoče šteti za reprezentativnega glede na njihovo potrebo po zaščiti.“;

- (15) člen 41 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 41

Postopek na meji za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito

1. Država članica lahko, potem ko je bil opravljen postopek preverjanja v skladu z Uredbo (EU) XXX/XXX [uredba o preverjanju] in pod pogojem, da prosilcu še ni bil dovoljen vstop na ozemlje držav članic in je prošnjo vložil državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za vstop na ozemlje države članice, kakor so določeni v členu 6 Uredbe (EU) 2016/399, obravnava prošnjo v postopku na meji. Postopek na meji se lahko izvede:
 - (a) na podlagi prošnje, podane na mejnem prehodu na zunanji meji ali na tranzitnem območju;
 - (b) po prijettu v zvezi z nedovoljenim preходом zunanje meje;
 - (c) po izkrcanju na ozemlju države članice po operaciji iskanja in reševanja;
 - (d) po premestitvi v skladu s členom [X] Uredbe (EU) št. XXX/XXX [nekdanja Dublinska uredba].
2. Kadar se uporabi postopek na meji, se lahko sprejmejo odločitve o:
 - (a) nedopustnosti prošnje v skladu s členom 36;
 - (b) utemeljenosti prošnje v pospešenem postopku obravnave v primerih iz člena 40(1).
3. Država članica obravnava prošnjo v postopku na meji v primerih iz odstavka 1 v okoliščinah iz točk (c), (f) ali (i) člena 40(1).
4. Država članica se lahko odloči, da odstavka 3 ne bo uporabljala za državljane tistih tretjih držav, za katere je navedena država članica Komisiji predložila uradno obvestilo v skladu s členom 25a(3) Uredbe (ES) št. 810/2009, ali osebe brez državljanstva, ki imajo običajno prebivališče v takih tretjih državah.

Če Komisija po preučitvi, opravljeni v skladu s členom 25a(4) Uredbe (ES) št. 810/2009, meni, da tretja država sodeluje v zadostni meri, država članica ponovno uporablja določbe odstavka 3.

Če Komisija meni, da zadevna tretja država ne sodeluje v zadostni meri, lahko država članica še naprej ne uporablja odstavka 3:

 - (a) dokler se izvedbeni akt, ki ga je Svet predhodno sprejel v skladu s členom 25a(5) Uredbe (ES) št. 810/2009, ne razveljavi ali spremeni;
 - (b) kadar Komisija meni, da ukrepanje v skladu s členom 25a Uredbe (ES) št. 810/2009 ni potrebno, dokler Komisija v svoji oceni, opravljeni v skladu z odstavkom 2 navedenega člena, ne poroča o bistvenih spremembah v sodelovanju zadevne tretje države.
5. Postopek na meji se lahko za mladoletnike brez spremstva in mladoletnike, mlajše od 12 let, ter njihove družinske člane uporabi le v primerih iz člena 40(5)(b).

6. Brez poseganja v odstavka 9 in 11 prosilcem, za katere se uporablja postopek na meji, ni dovoljen vstop na ozemlje države članice.
7. Brez poseganja v roke iz odstavka 11 lahko države članice pri uporabi postopka na meji izvedejo postopek za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje, kakor je določen v Uredbi (EU) XXX/XXX [uredba o upravljanju azila in migracij].
8. Kadar so pogoji za uporabo postopka na meji izpolnjeni v državi članici, iz katere je prosilec premeščen, lahko postopek na meji uporabi država članica, v katero je prosilec premeščen v skladu s členom [x] Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o upravljanju azila in migracij], tudi v primerih iz točke (d) odstavka 1.
9. Države članice postopka na meji ne uporabljajo ali ga prenehajo uporabljati v kateri koli fazi postopka, kadar:
 - (a) organ za presojo meni, da razlogi za zavrženje prošnje kot nedopustne ali za uporabo pospešenega postopka obravnave niso ali niso več podani;
 - (b) prosilec s posebnimi procesnimi potrebami ni mogoče zagotoviti potrebne podpore na lokacijah iz odstavka 14;
 - (c) za to, da se postopek na meji ne uporabi, obstajajo zdravstveni razlogi;
 - (d) se v posameznih primerih uporablja pridržanje, pri čemer jamstva in pogoji za pridržanje iz členov 8 do 11 Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o pogojih za sprejem] niso izpolnjeni ali niso več izpolnjeni, postopka na meji pa za zadevnega prosilca ni mogoče uporabiti brez pridržanja.

V takih primerih pristojni organ prosilcu dovoli vstop na ozemlje države članice.

10. Z odstopanjem od člena 28 te uredbe se prošnje, za katere se uporablja postopek na meji, vložijo najpozneje pet dni po prvi registraciji ali, po premestitvi v skladu s členom [x] Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o upravljanju azila in migracij], pet dni po prihodu prosilca v odgovorno državo članico po predaji na podlagi točke (e) člena 56(1) navedene uredbe.
11. Postopek na meji je čim krajši, hkrati pa omogoča popolno in pravično obravnavo prošenj. Zajema odločitev iz odstavkov 2 in 3 ter po potrebi kakršno koli odločitev o pritožbi in se zaključi v 12 tednih po registraciji prošnje. Po tem obdobju se prosilcu dovoli vstop na ozemlje države članice, razen kadar se uporablja člen 41a(1).

Z odstopanjem od rokov iz členov 34, 40(2) in 55 države članice sprejmejo določbe o trajanju postopka obravnave in pritožbenega postopka, ki zagotavljajo, da se v primeru pritožbe zoper odločitev o zavrnitvi prošnje v okviru postopka na meji odločitev o taki pritožbi izda v 12 tednih od registracije prošnje.
12. Z odstopanjem od odstavka 11 tega člena se prosilcu ne dovoli vstop na ozemlje države članice, če:
 - (a) je bila prosilcu pravica ostati odvzeta v skladu s točko (a) člena 9(3);
 - (b) prosilec nima pravice ostati v skladu s členom 54 in v ustreznem roku ni zahteval, da se mu dovoli ostati za namene pritožbenega postopka;
 - (c) prosilec nima pravice ostati v skladu s členom 54 in je sodišče odločilo, da se prosilcu ne dovoli ostati do zaključka pritožbenega postopka.

V takih primerih, ko je bila prosilcu izdana odločba o vrnitvi v skladu z Direktivo XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju] ali mu je bil zavrnen vstop v skladu s členom 14 Uredbe (EU) 2016/399, se uporablja člen 41a.

13. Med obravnavanjem prošenj, za katere se uporablja postopek na meji, se prosilci zadržijo na zunanji meji, v njeni bližini ali na tranzitnih območjih. Vsaka država članica najpozneje [dva meseca po datumu začetka uporabe te uredbe] Komisiji sporoči lokacije na zunanjih mejah, v bližini zunanje meje ali na tranzitnih območjih, na katerih se bo izvajal postopek na meji, tudi ko se bo uporabljal odstavek 3, ter zagotovi, da zmogljivosti teh lokacij zadostujejo za obravnavanje vlog iz navedenega odstavka. Vse spremembe glede določitve lokacij, na katerih se bo izvajal postopek na meji, se Komisiji sporočijo dva meseca pred učinkovanjem sprememb.
14. V primerih, ko zmogljivost lokacij, ki so jih države članice sporočile v skladu z odstavkom 14, začasno ne zadošča za obravnavo prosilcev iz odstavka 3, lahko države članice določijo druge lokacije na svojem ozemlju in po sporočilu Komisiji tam začasno in za najkrajši potreben čas nastanijo prosilce.“;

(16) vstavi se novi člen 41a:

„Člen 41a

Postopek na meji za izvedbo vračanja

1. Državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva, katerih prošnja se zavrne v okviru postopka iz člena 41, ni dovoljen vstop na ozemlje države članice.
2. Osebe iz odstavka 1 se zadržijo največ 12 tednov na lokacijah na zunanji meji, v njeni bližini ali na tranzitnih območjih; kadar jih država članica ne more nastaniti na teh lokacijah, lahko uporabi druge lokacije na svojem ozemlju. To obdobje 12 tednov se začne, ko prosilec, državljani tretje države ali oseba brez državljanstva nima več pravice ostati in se mu ne dovoli ostati.
3. Za namene tega člena se uporabljajo člen 3, člen 4(1), členi 5 do 7, člen 8(1) do (5), člen 9(2) do (4), členi 10 do 13, člen 15, člen 17(1), člen 18(2) do (4) in členi 19 do 21 Direktive XXX/XXX/EU [prenovljena direktiva o vračanju].
4. Brez poseganja v možnost prostovoljne vrnitve v katerem koli trenutku se lahko osebam iz odstavka 1 odobri rok za prostovoljno vrnitev, ki ni daljši od 15 dni.
5. Osebe iz odstavka 1, ki so bile med postopkom iz člena 41 pridržane in nimajo več pravice ostati ter jim ni dovoljeno ostati, se lahko še naprej pridržijo z namenom preprečitve vstopa na ozemlje države članice, priprave vrnitve ali izvedbe postopka odstranitve.
6. Osebe iz odstavka 1, ki nimajo več pravice ostati in jim ni dovoljeno ostati ter med postopkom iz člena 41 niso bile pridržane, se lahko pridržijo, če obstaja nevarnost pobega v smislu Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju], če ovirajo pripravo vrnitve ali postopka odstranitve ali se temu izogibajo ali če predstavljajo grožnjo za javni red, javno varnost ali nacionalno varnost.
7. Pridržanje traja čim manj in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno. Obdobje pridržanja ne presega obdobja iz odstavka 2 in se všteje v najdaljše obdobje pridržanja iz člena 15(5) in (6) Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju].

8. Države članice, ki po zavrnitvi prošnje v okviru postopka iz člena 41 izdajo zavrnitev vstopa v skladu s členom 14 Uredbe (EU) 2016/399 in so se odločile, da v takih primerih ne bodo uporabljale Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju] v skladu s členom 2(2)(a) navedene direktive, zagotovijo, da sta obravnava in raven zaščite državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva, ki jim je bil zavrnjen vstop, v skladu s členom 4(4) Direktive XXX/XXX/EU [direktiva o vračanju] in enakovredna tistim iz odstavkov 2, 4 in 7 tega člena.“;
- (17) člen 43 se spremeni:
- točka (a) se črta;
- v členu 43 se doda naslednja točka (c):
- „(c) je bila prva naknadna prošnja vložena v enem letu od odločitve organa za presojo o prvi prošnji zgolj z namenom zadržati ali onemogočiti izvršitev odločbe o vrnitvi, ki bi pomenila neizbežno odstranitev prosilca iz države članice, medtem ko odločba, s katero se navedena prošnja razglasi za nedopustno, še ni bila dokončno sprejeta, če je organu za presojo takoj jasno, da niso bili predloženi nobeni novi elementi v skladu s členom 42(4).“;
- (18) člena 53 in 54 se nadomestita z naslednjim:

„Člen 53

Pravica do učinkovitega pravnega sredstva

1. Prosilci imajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:
 - (a) odločitev, s katero se prošnja zavrže kot nedopustna;
 - (b) odločitev, s katero se prošnja zavrne kot neutemeljena tako glede statusa begunca kot glede statusa subsidiarne zaščite;
 - (c) odločitev, s katero se prošnja zavrže kot implicitno umaknjena;
 - (d) odločitev o odvzemu mednarodne zaščite;
 - (e) odločbo o vrnitvi.

Zoper odločbe o vrnitvi se vloži pritožba pred istim sodiščem ter v istem sodnem postopku in v enakih rokih kot zoper odločitve iz točk (a), (b), (c) in (d).
2. Osebe, priznane kot upravičene do subsidiarne zaščite, imajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitve o neutemeljenosti njihove prošnje v zvezi s statusom begunca. Kadar status subsidiarne zaščite, ki ga prizna država članica, zagotavlja enake pravice in ugodnosti kot status begunca v skladu s pravom Unije in nacionalnim pravom, se lahko pritožba zoper navedeno odločitev v tej državi članici šteje za nedopustno, če tako določa nacionalno pravo.
3. Učinkovito pravno sredstvo v smislu odstavka 1 vsaj pred sodiščem prve stopnje zagotavlja popolno in *ex nunc* obravnavo dejstev in pravnih vprašanj, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti v skladu z Uredbo (EU) XXX/XXX [uredba o pogojih za azil].
4. Prosilec se za namene zaslišanja pred pristojnim sodiščem, kjer se tako zaslišanje opravi in ko drugače ni mogoče zagotoviti ustrezne komunikacije, zagotovi tolmačenje.

5. Če sodišče meni, da je to potrebno, zagotovi prevod ustreznih dokumentov, ki še niso bili prevedeni v skladu s členom 33(4). Druga možnost je, da prevode teh zadevnih dokumentov zagotovijo drugi subjekti, plačajo pa se iz javnih sredstev v skladu z nacionalno zakonodajo.
6. Če dokumenti niso predloženi pravočasno, da bi sodišče zagotovilo njihov prevod, lahko sodišče teh dokumentov ne upošteva, če jim ni priložen prevod, ki ga zagotovi prosilec.
7. Države članice v svoji nacionalni zakonodaji določijo naslednje roke, v katerih lahko prosilci vložijo pritožbo zoper odločitve iz odstavka 1:
 - (a) vsaj en teden v primeru odločitve, s katero se prošnja zavrže kot nedopustna ali implicitno umaknjena ali zavrne kot neutemeljena, če so v času odločitve podane katere koli okoliščine iz člena 40(1) ali (5);
 - (b) najmanj dva tedna in največ dva meseca v vseh drugih primerih.
8. Roki iz odstavka 7 začnejo teči od dne, ko je prosilec ali njegov zastopnik ali pravni svetovalec obveščen o odločitvi organa za presojo. Postopek obveščanja se določi z nacionalno zakonodajo.
9. Države članice zagotovijo samo eno pritožbeno stopnjo v zvezi z odločitvami, sprejetimi v okviru postopka na meji.

Člen 54

Odložilni učinek pritožbe

1. Učinki odločbe o vrnitvi se avtomatično odložijo za toliko časa, dokler ima prosilec pravico ostati ali mu je dovoljeno ostati v skladu s tem členom.
2. Prosilci imajo pravico ostati na ozemlju držav članic do izteka roka za uveljavljanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem prve stopnje, če je bila taka pravica v tem roku uveljavljana pa do zaključka postopka v zvezi s pravnim sredstvom.
3. Prosilec nima pravice ostati v skladu z odstavkom 2, če je pristojni organ sprejel eno od naslednjih odločitev:
 - (a) odločitev, s katero se prošnja zavrne kot neutemeljena ali očitno neutemeljena, če so v času odločitve podane okoliščine iz člena 40(1) in (5) [vključno z varno izvorno državo], ali v primerih, v katerih se uporablja postopek na meji;
 - (b) odločitev, s katero se prošnja zavrže kot nedopustna v skladu s členom 36(1)(a) [prva država azila] ali (c) [naknadne prošnje brez novih elementov];
 - (c) odločitev, s katero se prošnja zavrže kot implicitno umaknjena;
 - (d) odločitev, s katero se naknadna prošnja zavrne kot neutemeljena ali očitno neutemeljena;
 - (e) odločitev o odvzemu mednarodne zaščite v skladu s členom 14(1)(b), (d) in (e) ter točko (b) člena 20(1) Uredbe XXX/XXX (uredba o pogojih za azil).
4. V primerih iz odstavka 3 je sodišče pristojno, da po preučitvi dejstev in pravnih vprašanj na zahtevo prosilca odloči, ali se mu dovoli ostati na ozemlju držav članic do zaključka postopka v zvezi s pravnim sredstvom. Pristojno sodišče je lahko v skladu z nacionalnim pravom pristojno za odločanje o tej zadevi po uradni dolžnosti.

5. Za namene odstavka 4 se uporabljajo naslednji pogoji:
- (a) prosilec ima za vložitev zahteve, da se mu dovoli ostati na ozemlju do zaključka postopka v zvezi s pravnim sredstvom, na voljo vsaj pet dni od datuma, ko je bil obveščen o odločitvi;
 - (b) prosilcu se v primeru zaslišanja pred pristojnim sodiščem zagotovi tolmačenje, če drugače ni mogoče zagotoviti ustrezne komunikacije;
 - (c) prosilcu se na zahtevo zagotovi brezplačna pravna pomoč in zastopanje v skladu s členom 15(4) in (5);
 - (d) prosilec ima pravico ostati:
 - (i) do izteka roka, do katerega je treba pri sodišču vložiti zahtevo, da se mu dovoli ostati;
 - (ii) če je prosilec v predpisanem roku vložil zahtevo, da se mu dovoli ostati, dokler sodišče ne sprejme odločitve o tem, ali se mu dovoli ostati na ozemlju.
6. V primeru naknadnih prošenj lahko države članice z odstopanjem od točke (d) odstavka 6 tega člena v nacionalni zakonodaji določijo, da prosilec nima pravice ostati, in sicer brez poseganja v spoštovanje načela nevračanja, če je bila pritožba vložena zgolj zato, da bi se zadržala ali onemogočila izvršitev odločbe o vrnitvi, ki bi pomenila neizbežno odstranitev prosilca iz države članice, če je sodišču takoj jasno, da niso bili predloženi nobeni novi elementi v skladu s členom 42(4).
7. Prosilec, ki vloži nadaljnjo pritožbo zoper prvo ali poznejšo odločitev v pritožbenem postopku, nima pravice ostati na ozemlju države članice, brez poseganja v možnost, da mu sodišče na njegovo zahtevo ali po uradni dolžnosti dovoli ostati.“