

Bruxelles, 28. rujna 2020.  
(OR. en)

11202/20

---

**Međuinstitucijski predmet:  
2016/0224(COD)**

---

**ASILE 6  
CODEC 887  
FRONT 263**

**PRIJEDLOG**

|                 |                                                                                                                                                                            |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Od:             | Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ                                                                                                     |
| Datum primitka: | 28. rujna 2020.                                                                                                                                                            |
| Za:             | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije                                                                                                              |
| Br. dok. Kom.:  | COM(2020) 611 final                                                                                                                                                        |
| Predmet:        | Izmijenjeni prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU |

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2020) 611 final.

Priloženo: COM(2020) 611 final



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 23.9.2020.  
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Izmijenjeni prijedlog

**UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**

**o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan  
snage Direktive 2013/32/EU**

## **OBRAZLOŽENJE**

### **1. KONTEKST PRIJEDLOGA**

#### **• Kontekst i razlozi prijedloga**

Predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen najavila je u rujnu 2019. novi pakt o migracijama i azilu koji uključuje sveobuhvatan pristup vanjskim granicama, sustavima azila i vraćanja, schengenskom području slobodnog kretanja i vanjskoj dimenziji.

Komunikacija o novom paktu o migracijama i azilu, predstavljena zajedno s nizom zakonodavnih prijedloga, uključujući ovaj Prijedlog o izmjeni prijedloga iz 2016. o preinaci Uredbe o postupcima azila, novi je početak u području migracija. Cilj je uspostaviti širok okvir utemeljen na sveobuhvatnom pristupu upravljanju migracijama kojim se promiče uzajamno povjerenje među državama članicama. Novim paktom, koji se temelji na sveobuhvatnim načelima solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti, zagovara se integrirano oblikovanje politika koje objedinjuje politike u područjima azila, migracija, vraćanja, zaštite vanjskih granica i odnosa s ključnim trećim zemljama.

S upravljanjem migracijama, posebice nezakonitim dolascima i vraćanjima, ne bi se trebale nositi države članice samostalno, nego EU u cjelini. Potreban je europski okvir za upravljanje međuovisnošću politika i odluka država članica. Tim se okvirom moraju uzeti u obzir stalne promjene u području migracija zbog kojih su se povećale složenost i potreba za koordinacijom. Iako se broj nezakonitih dolazaka u Uniju od 2015. drastično smanjio za 92 %, još uvijek postoje brojni strukturni izazovi zbog kojih su sustavi azila, prihvata i vraćanja u državama članicama pod opterećenjem. Primjerice, sve je veći udio podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji vjerojatno neće dobiti zaštitu u EU-u. Međutim, tako raste administrativno opterećenje, povećavaju se kašnjenja u priznavanju zaštite onima kojima je ona zaista potrebna, a šire se i daljnja kretanja migranata unutar EU-a. Osim toga, moraju se uzeti u obzir i izazovi s kojima se suočavaju tijela država članica kako bi zajamčila sigurnost podnositelja zahtjeva i svojeg osoblja tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19.

Iako se broj nezakonitih dolazaka od 2015. smanjio, udio migranata koji pristižu iz zemalja sa stopama priznavanja nižima od 20 % porastao je s 13 % u 2015. na 55 % u 2018. Istodobno je sve više složenih predmeta čija je obrada zahtjevnija jer za razliku od 2015. i 2016., kad su dolazili državljani trećih zemalja kojima je nedvojbeno bila potrebna međunarodna zaštita, sad dolaze osobe koje djelomično pripadaju različitim skupinama i to iz zemalja s različitim stopama priznavanja. Nadalje, bez obzira na smanjenje broja nezakonitih dolazaka na razini EU-a, broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu i dalje raste te je četverostruko veći od broja dolazaka. Taj trend ukazuje na to da podnositelji ne podnose zahtjev u prvoj državi članici dolaska, nego podnose višestruke zahtjeve za međunarodnu zaštitu unutar EU-a i na to da je potrebna reforma postojećeg Dublinskog sustava. Naposljetku, 2019. polovica svih nezakonitih dolazaka morem odnosila se na iskrcavanje osoba nakon operacija traganja i spašavanja što je za određene države članice uzrokovalo poseban pritisak, isključivo zbog njihova zemljopisnog položaja.

Zbog većeg udjela podnositelja zahtjeva za azil koji vjerojatno neće dobiti međunarodnu zaštitu u EU-u raste opterećenje ne samo u pogledu obrade zahtjeva za azil općenito, već i u pogledu vraćanja migranata kojima nije potrebna međunarodna zaštita. Svake godine u prosjeku 370 000 zahtjeva za međunarodnu zaštitu državljana trećih zemalja bude odbijeno i potrebno ih je uključiti u postupak vraćanja, što čini oko 80 % ukupnog broja odluka o

vraćanju izdanih svake godine. Stoga je potrebno dobro povezati postupak azila i postupak vraćanja kako bi sustav azila i migracija postao učinkovitiji i usklađeniji. Nezakonite migrante koji ne trebaju zaštitu ili nemaju namjeru zatražiti međunarodnu zaštitu trebalo bi brzo uključiti u postupak vraćanja. Potrebno je ukloniti postojeće postupovne nedostatke, kao što su izdavanje odluka o azilu i vraćanju u zasebnim aktima i odgođeno izdavanje odluke o vraćanju, zasebni pravni lijekovi i podnositelji zahtjeva koji odgađaju postupke isključivo u svrhu pokušaja ometanja njihova vraćanja iz Unije, zlouporaba zaštite koju pruža sustav azila te mogućnosti da se podnositeljima zahtjeva omogući ostanak na državnom području država članica tijekom drugostupanjskog ili daljnjeg žalbenog postupka.

Jednako je važno raditi na uspostavi sustava vraćanja koji bi u većoj mjeri bio europski. Komisija je 2018. podnijela prijedlog preinake Direktive o vraćanju kako bi se poboljšalo upravljanje vraćanjima i njihova učinkovitost. Cilj je tog prijedloga sprječavanje i smanjenje bijega i nedopuštenih kretanja, jačanje veza s postupcima azila, poticanje uporabe programa potpomognutog dobrovoljnog povratka te poboljšanje praćenja i provedbe uz potporu nacionalnih sustava upravljanja predmetima. Osim postupovnih pitanja obuhvaćenih ovim Prijedlogom uredbe i prijedlogom preinake Direktive o vraćanju, za sustav vraćanja koji bi u većoj mjeri bio europski potrebna je potpuna provedba Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži s Frontexom kao operativnim ogrankom EU-a u području vraćanja, sveobuhvatan operativni alat za poboljšanje upravljanja predmetima u području vraćanja, održiva strategija vraćanja i reintegracije, suradnja s trećim zemljama u pogledu ponovnog prihvata te strukturirana suradnja na visokoj razini pod vodstvom koordinатора EU-a za vraćanje.

Isto tako, trenutni sustav upravljanja migracijama i dalje uvelike opterećuje države članice prvog dolaska, kao i sustave azila drugih država članica zbog nedopuštenih kretanja. Postojeći sustav nije dovoljno učinkovit za rješavanje te problematike. Konkretno, trenutno ne postoji učinkovit mehanizam solidarnosti i nema jasnih pravila za obeshrabrivanje nedopuštenih kretanja i rješavanje tog problema.

Novi pakt temelji se na prijedlozima Komisije za reformu zajedničkog europskog sustava azila iz 2016. i 2018., ali uvodi i dodatne nove elemente kako bi se osigurala ravnoteža potrebna za zajednički okvir kojim se objedinjuju svi aspekti politike azila i migracijske politike.

Ovim Prijedlogom o izmjeni prijedloga Uredbe o postupcima azila<sup>1</sup> iz 2016., zajedno s novim prijedlogom Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, prijedlogom o uvođenju dubinske provjere<sup>2</sup>, prijedlogom o izmjeni prijedloga o Eurodacu i prijedlogom o uspostavi postupaka i mehanizama za rješavanje kriznih situacija uspostavlja se zakonodavni okvir kojim se taj sveobuhvatni pristup upravljanju migracijama i azilom provodi u praksi.

Zajedno s prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere povezuju se sve faze migracijskog procesa, od nove faze prije ulaska do ishoda zahtjeva za azil, tj. integracije onih kojima je priznata potreba za zaštitom ili vraćanja podnositelja zahtjeva bez prava na ostanak

---

<sup>1</sup> SL L [...], [...], str. [...].

<sup>2</sup> COM(2020) xxx, XX.9.2020., Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja uhićenih zbog nedopuštenih prelazaka vanjskih granica, iskrcanih nakon operacija traganja i spašavanja ili koji zatraže međunarodnu zaštitu na graničnim prijelazima i o izmjeni Uredbe (EU) br. 2019/817, Uredbe (EU) br. 2019/818, Uredbe (EU) br. 2017/2226, Uredbe (EU) br. 2018/1240, Uredbe (EZ) br. 767/2008 i Uredbe (EZ) br. 2019/816.

u Uniji. Faza prije ulaska obuhvaća dubinsku provjeru koja se sastoji od identifikacijskih, zdravstvenih i sigurnosnih provjera pri dolasku s ciljem brzog uključivanja u odgovarajući postupak: razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili postupak vraćanja ili odbijanje ulaska.

Prijedlogom o izmjeni prijedloga iz 2016. o preinaci Uredbe o Eurodacu uspostavlja se jasna i dosljedna veza između određenih pojedinaca i postupaka koji se na njih primjenjuju kako bi se pridonijelo kontroli nezakonitih migracija i otkrivanju nedopuštenih kretanja. Podupire se i provedba novog mehanizma solidarnosti uspostavljenog Uredbom o upravljanju azilom i migracijama, predviđaju potrebne posljedične izmjene kojima će se omogućiti funkcioniranje Eurodaca u okviru interoperabilnosti te će se pomoći državama članicama pri praćenju pomoći koja se odobrava za dobrovoljni povratak i reintegraciju.

Naposljetku, Komisija uz te prijedloge predstavlja i prijedlog Uredbe o kriznim situacijama kako bi se utvrdili alati potrebni za rješavanje kriza. Tim instrumentom za krizne situacije obuhvaćene su izvanredne situacije masovnog priljeva državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji nezakonito pristižu u državu članicu takvih razmjera i takve prirode da bi sustav azila, prihvata ili vraćanja države članice postao nefunkcionalan, kao i situacije u kojima postoji neposredna opasnost od takvih dolazaka koji mogu imati ozbiljne posljedice za funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila i sustava Unije za upravljanje migracijama ili dovesti do nemogućnosti njihove primjene. Uredbom se utvrđuju postupci za rješavanje kriznih situacija i situacija više sile u području migracija i azila unutar EU-a, utvrđuju moguća odstupanja od primjenjive pravne stečevine EU-a o azilu i vraćanju te se utvrđuju posebna pravila da bi se u kriznim situacijama mogao primijeniti mehanizam solidarnosti iz Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

Reformom se nastoji riješiti problem da sustavi azila, prihvata i vraćanja država članica unatoč znatno većoj suradnji na razini EU-a, među ostalim u pogledu pomoći koju pružaju agencije EU-a, uglavnom nisu usklađeni. To dovodi do neučinkovitosti i neželjene posljedice da se prema tražiteljima azila diljem Europe ne postupa jednako pravedno, čime se potiče kretanje velikog broja migranata po Europi u potrazi za najboljim uvjetima i izgledima za njihov ostanak. U tom kontekstu Komisija podržava već postignute privremene političke dogovore o Uredbi o kvalifikaciji, Direktivi o uvjetima prihvata, Uredbi o okviru EU-a za preseljenje i Uredbi o Agenciji EU-a za azil. Potrebno ih je što prije donijeti. Potrebno je brzo zaključiti i pregovore o Direktivi o vraćanju, zajedno s reformom zajedničkog europskog sustava azila, kako bi se zahvaljujući pravilima EU-a sprječavao bijeg, pružala pomoć u pogledu dobrovoljnog povratka te pojednostavnili upravni i pravosudni postupci, čime bi se ojačalo učinkovito funkcioniranje sustava migracija i azila.

#### • **Ciljevi prijedloga**

Ciljevi prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2016. i dalje su relevantni i potrebno ih je ostvariti. Potrebno je uspostaviti zajednički postupak azila koji zamjenjuje različite postupke u državama članicama i koji se primjenjuje na sve zahtjeve podnesene u državama članicama. Kako bi se osigurao učinkovit i kvalitetan postupak donošenja odluka, potrebno je uspostaviti i jednostavnije, jasnije i kraće postupke, zajedno s odgovarajućim postupovnim zaštitnim mjerama i alatima za borbu protiv zlorabe postupaka azila i sprječavanje nedopuštenih kretanja. Tako će se učinkovitije upotrebljavati resursi, poboljšat će se prava podnositelja zahtjeva, oni kojima je potrebna međunarodna zaštita brže će je dobiti, a brzo će biti i vraćanje odbijenih podnositelja zahtjeva koji nemaju pravo ostanaka u Uniji.

Postupovna jamstva za podnositelje zahtjeva trebala bi se zaštititi, posebno pravo na informiranost o njihovim pravima, obvezama i posljedicama nepoštovanja tih obveza, kao i

pravo na saslušanje u osobnom intervjuu, tumačenje, besplatnu pravnu pomoć i zastupanje. Svi ti ključni elementi za pravedan postupak azila, koji su dio prijedloga Komisije iz 2016., i dalje su valjani te su zakonodavci o njima trebaju postići dogovor.

Nadalje, potrebna su i pojednostavnjena i usklađena pravila koja se odnose na sigurne zemlje podrijetla i sigurne treće zemlje. EASO može pomoći zakonodavcima u analizi kako bi dobili ažurirane informacije o trenutnom stanju u relevantnim zemljama.

U tom kontekstu Komisija ne smatra potrebnim provesti dalekosežne izmjene prijedloga iz 2016. u pogledu kojeg su zakonodavci već ostvarili znatan napredak. Međutim, u dosadašnjim pregovorima među državama članicama nije postignut dogovor o uvjetima za primjenu postupka na granici ni o tome u kojoj mjeri bi to trebala biti obveza država članica. Većina država članica tijekom savjetovanja smatrala je da je to najvažniji element općeg kompromisa o paketu prijedloga u cjelini. Osim toga, mnoge države članice istaknule su poteškoće koje im stvaraju naknadni zahtjevi osoba kojima nije potrebna međunarodna zaštita i neučinkoviti žalbeni postupci, pri čemu oba pitanja ozbiljno otežavaju vraćanja. Ovim se Prijedlogom stoga uvode ciljne izmjene prijedloga iz 2016. kako bi se riješili ti konkretni problemi, pridonijelo ostvarivanju ciljeva i zajedno s prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere povezale sve faze migracijskog procesa, od dolaska do obrade zahtjeva za azil i, prema potrebi, vraćanja.

Povećani pritisak koji proizlazi iz dolazaka migranata s niskim izgledima za dobivanje zaštite potrebno je smanjiti novim alatima za upravljanje migracijama, uključujući usklađenje postupke, posebno na vanjskim granicama. U tu se svrhu uvodi faza prije ulaska koja se sastoji od dubinske provjere i postupka na granici za azil i vraćanje. Tijekom te provjere migrante će se registrirati i dubinski provjeriti kako bi se utvrdili identitet te zdravstveni i sigurnosni rizici. Migrante će se zatim uputiti na odgovarajući postupak, bilo da je riječ o azilu, odbijanju ulaska ili vraćanju. Konačno, utvrdit će se treba li zahtjev za azil razmotriti u postupku azila na granici bez dopuštenja ulaska podnositelja zahtjeva na državno područje države članice ili u uobičajenom postupku azila. Ako se primjenjuje postupak azila na granici i utvrdi da pojedincu nije potrebna zaštita, slijedi postupak vraćanja na granici.

Svrha je objedinjenog postupka azila i vraćanja na granici brzo ocijeniti zahtjeve za azil podnesene u cilju zloupotrebe ili zahtjeve za azil koje na vanjskoj granici podnose podnositelji zahtjeva iz trećih zemalja s niskom stopom priznavanja, kako bi se brzo vratilo one koji nemaju pravo ostanka u Uniji. Objedinjeni postupak azila i vraćanja na granici važan je alat za upravljanje migracijama radi sprječavanja nedopuštenih ulazaka i nedopuštenih kretanja, posebno jer se u mješovitim tokovima nalazi znatan udio podnositelja zahtjeva za azil koji dolaze iz zemalja s niskom stopom priznavanja. Istodobno, kako bi postupak bio svrsishodan, mora biti jednostavan za primjenu, a državama članicama omogućiti potrebnu fleksibilnost za njegovu učinkovitu provedbu, uz potpuno poštovanje temeljnih prava.

Istodobno bi primjena postupka na granici bila korisna za sustav azila općenito jer bi bolje upravljanje zahtjevima podnesenima u cilju zloupotrebe i nedopuštenim zahtjevima za azil na granici pridonijelo učinkovitoj obradi opravdanih predmeta u državi članici.

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

Ovaj je Prijedlog u potpunosti usklađen s inicijativama iz pakta, posebno s prijedlogom Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere i izmijenjenim prijedlogom preinake Uredbe o Eurodacu.

Prijedlog je blisko povezan s prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere. Nakon dubinske provjere državljani trećih zemalja upućivali bi se na postupke azila ili vraćanja i,

prema potrebi, na postupak na granici. U oba slučaja informacije prikupljene tijekom dubinske provjere uzimale bi se u obzir pri razmatranju zahtjeva za azil ili pokretanju postupaka vraćanja.

Prijedlog je u skladu i s prijedlogom preinake Direktive o vraćanju, koji dopunjuje i u kojem su već predložene posebne mjere za bolje povezivanje postupaka azila i vraćanja, posebno u pogledu izdavanja odluke o vraćanju nakon prestanka zakonitog boravka, žalbi protiv odluke o vraćanju nakon konačne odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i postupka vraćanja na granici. Odredbama iz ovog Prijedloga uredbe bolje bi se povezali postupci azila i vraćanja, čime bi se uklonili postojeći nedostaci i dodatno smanjile mogućnosti zlouporabe sustava azila. S obzirom na predložene izmjene, pregovori o postupku vraćanja na granici trebali bi se odvijati u kontekstu ove Uredbe.

Kad je riječ o prijedlogu Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, ovim se Prijedlogom, zajedno s prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere, osigurava da se na migrante koji ulaze u fazu prije ulaska može u bilo kojoj fazi primijeniti premještanje ili sponzorstvo vraćanja u okviru novog mehanizma solidarnosti ili, se za njih, prema potrebi, može provesti transfer u državu članicu odgovornu za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju objektivnih kriterija utvrđenih u zakonodavstvu. Njime se također osigurava da nakon takvog premještanja ili transfera država članica koja provodi premještanje ili transfer može nastaviti postupak na granici na svojem državnom području. Ovim se Prijedlogom osigurava i dosljednost s posebnim režimom za postupanje s migrantima koji su iskrcani nakon operacije traganja i spašavanja predloženim u Uredbi o upravljanju azilom i migracijama i u izmijenjenom prijedlogu preinake Uredbe o Eurodacu, posebno u pogledu načina na koji se definiraju kategorije osoba koje ispunjavaju uvjete za premještanje i uvode nove kategorije tih migranata u Eurodac.

Naposljetku, osigurava se i usklađenost s već postignutim privremenim političkim dogovorima o Uredbi o kvalifikaciji, Direktivi o uvjetima prihvata, Uredbi o okviru EU-a za preseljenje i Uredbi o Agenciji EU-a za azil.

#### • **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ovaj je Prijedlog u skladu sa sveobuhvatnim, dugoročnim pristupom upravljanju migracijama utvrđenim u novom paktu o migracijama i azilu, što uključuje i stavljanje migracijske politike u središte odnosa s partnerima iz trećih zemalja; stvaranje učinkovitih zakonitih putova prema EU-u; integriranje upravljanja vanjskim granicama u širu politiku EU-a za upravljanje migracijama; izgradnju cjelovitih, pravednih i učinkovitih postupaka azila i vraćanja; jačanje schengenskog područja slobodnog kretanja koje je utemeljeno na povjerenju među državama članicama te razvoj namjenskih politika za pomoć pri integraciji državljana trećih zemalja u europska društva.

Prijedlogom se provodi novi pakt, a posebno cilj ponovnog pokretanja reforme azila koju je Komisija predložila 2016., među ostalim razmatranjem načina za uspostavu cjelovitog sustava azila i vraćanja. U tom pogledu faza prije ulaska, prije nego što je osobi dopušten ulazak na državno područje, koja se sastoji od dubinske provjere i postupka na granici, omogućuje rješavanje različitih pitanja povezanih s cjelokupnim migracijskim procesom, od prvog dolaska do uključivanja u odgovarajući postupak azila ili vraćanja. To uključuje potrebu da se razina pritiska koji stvaraju nezakoniti dolasci održava niskom, jačaju vanjske granice, ograniče daljnja kretanja te uspostavi brz i učinkovit sustav vraćanja i ponovnog prihvata.

## **2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST**

### **• Pravna osnova**

Pravna osnova Prijedloga su članak 78. stavak 2. točka (d) i članak 79. stavak 2. točka (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Njima se predviđa donošenje mjera za zajedničke postupke za priznavanje i oduzimanje jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite, kao i nezakonito useljavanje i neovlašteni boravak, uključujući udaljavanje i repatrijaciju osoba koje neovlašteno borave. Prethodno navedena pravna osnova upotrijebljena je i u Komisijinu prijedlogu Uredbe o postupcima azila iz 2016. Potrebno je dodati spomenutu pravnu osnovu kako bi se utvrdile posebne odredbe kojima se uređuje vraćanje odbijenih tražitelja azila, posebno u vezi sa zajedničkim izdavanjem odluke o vraćanju nakon negativne odluke o zahtjevu, zajedničkim pravnim lijekom protiv takvih odluka i dobro povezanim postupcima azila i vraćanja na granici.

### **• Prilagođeno teritorijalno važenje**

U skladu s Protokolom br. 21 o stajalištu Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji (UEU) i UFEU-u, Irska može odlučiti o tome želi li sudjelovati u donošenju i primjeni mjera o uspostavi zajedničkog europskog sustava azila.

U tom pogledu Irska je obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni Direktive 2005/85/EZ i o svojoj odluci da ne sudjeluje u donošenju Direktive 2013/32/EU. Stoga se odredbe Direktive 2005/85/EZ primjenjuju na Irsku, dok se odredbe postojeće Direktive ne primjenjuju na Irsku. Irska nije obavijestila o tome želi li sudjelovati u donošenju nove Uredbe o postupcima azila. Međutim, stajalište Irske o tome ne utječe na njezino moguće sudjelovanje u primjeni nove Uredbe u skladu s Protokolom br. 21.

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

### **• Supsidijarnost**

Cilj je ovog Prijedloga uvesti ciljane izmjene prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2016. i zajedno s prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere povezati sve faze migracijskog procesa, od dolaska do obrade zahtjeva za azil i, prema potrebi, vraćanja. U tu svrhu potrebni su usklađeni postupci, posebno nova faza prije ulaska koja obuhvaća dubinsku provjeru i povezane postupke azila i vraćanja na granici.

Osim toga, cilj je dodatno uskladiti zajednički postupak za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite tako da se odluke o azilu i vraćanju izdaju u istom aktu ili, ako je riječ o zasebnim aktima, istodobno i zajedno, da se na njih primjenjuje isti djelotvoran pravni lijek i da se uvede mogućnost da podnositelji zahtjeva smiju ostati na državnom području država članica tijekom drugostupanjskog ili daljnjeg žalbenog postupka. Svrha je dodatno spriječiti migrante da odgađaju postupke isključivo u svrhu sprječavanja njihova udaljavanja iz Unije i zlouporabljaju sustav azila.

Novi postupci trebali bi biti uređeni istim pravilima, bez obzira na to koja ih država članica primjenjuje, kako bi se osiguralo pravično postupanje prema podnositeljima zahtjeva, državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva na koje se primjenjuju te jasnoća i



pravna sigurnost za pojedinca. Nadalje, države članice ne mogu pojedinačno utvrditi zajednička pravila kojima će se smanjiti poticaji za podnošenje višestrukih zahtjeva za azil i nedopuštena kretanja među njima. Stoga države članice ne mogu dostatno ostvariti ciljeve ovog Prijedloga, nego se zbog opsega i učinaka same uredbe oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije. Unija stoga mora djelovati i donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 5. Ugovora o Europskoj uniji.

- **Proporcionalnost**

U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji, ova Uredba ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.

Kad je riječ o cilju uspostave novih postupaka, posebno nove faze prije ulaska koja se sastoji od dubinske provjere i dobro povezanih postupaka azila i vraćanja na granici, svi elementi prijedloga ograničeni su na ono što je potrebno za uspostavu i omogućivanje takvog zajedničkog postupka, njegovo usklađivanje i pojednostavnjenje, osiguravanje jednakog postupanja u pogledu prava i jamstava za podnositelje zahtjeva te izbjegavanje razlika u nacionalnim postupcima koje imaju neželjenu posljedicu poticanja nedopuštenih kretanja.

Kako bi se pojednostavnili postupci i poboljšala njihova učinkovitost, cilj je dodatno uskladiti zajednički postupak za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite tako da se odluke o azilu i vraćanju izdaju u istom aktu ili ako je riječ o zasebnim aktima, istodobno i zajedno, da se na njih primjenjuje isti djelotvoran pravni lijek i da se mogućnost žalbe ograniči na jedan stupanj djelotvornog pravnog lijeka za odluke donesene u postupku na granici. Cilj je tih izmjena postići odgovarajuću ravnotežu između prava podnositelja zahtjeva na djelotvoran pravni lijek i potrebe da se osigura da sustave azila država članica ne zloupotrebljavaju državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva čiji je jedini cilj sprječavanje njihova udaljavanja iz Unije. Međutim, postoje sve potrebne zaštitne mjere kako bi se osiguralo da sustav nikoga ne zanemari i da je pravo na azil uvijek zajamčeno.

- **Odabir instrumenta**

Izmijenjenim prijedlogom ne mijenja se izbor instrumenta iz prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2016. Stupanj usklađenosti nacionalnih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite koji je postignut Direktivom 2013/32/EU nije se pokazao dovoljnim za uklanjanje razlika u pogledu vrsta postupaka koji se primjenjuju, rokova za postupke te prava i postupovnih jamstava za podnositelje zahtjeva. Samo Uredbom o utvrđivanju zajedničkog postupka azila u Uniji čije su odredbe izravno primjenjive može se osigurati potreban stupanj ujednačenosti i učinkovitosti potreban za primjenu postupovnih pravila iz prava Unije o azilu.

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

- **Prikupljanje znanja o provedbi i primjeni postojećeg zakonodavstva**

Komisija je 2016. naručila studiju kako bi utvrdila jesu li odredbe Direktive o postupcima azila (2013/32/EU) pravilno uključene u pravni okvir svake države članice. U studiji je ocijenjeno jesu li obveze iz Direktive unesene u nacionalne pravne poretke i jesu li države članice ispunile svoju obvezu obavješćivanja (provjera prenošenja) te jesu li nacionalne provedbene mjere u skladu s odredbama Direktive (provjera usklađenosti). Za potrebe ocjenjivanja koristio se iscrpan pregled nacionalnog zakonodavstva svake države članice kako bi se uključili svi relevantni nacionalni akti koji doprinose provedbi Direktive, a koji nisu ograničeni na izravne mjere za prenošenje.

Prema studiji, Direktiva je općenito prenesena na usklađen način u većini država članica. Međutim, studijom su otkriveni slučajevi nepotpune ili nepravilne provedbe u gotovo svim državama članicama u vezi s pitanjima kao što su zahtjevi za osobni intervju, jamstva za maloljetnike bez pratnje ili postupak razmatranja. Komisija je ta pitanja rješavala s predmetnim državama članicama, među ostalim pokretanjem postupaka zbog povrede.

Europski potporni ured za azil (EASO) objavio je 2019. svoje *Smjernice o postupku azila: operativni standardi i pokazatelji* čiji je opći cilj pružiti potporu državama članicama u praktičnoj provedbi ključnih odredbi Direktive o postupcima azila (2013/32/EU). Smjernice su važan doprinos oblikovanju zajedničkih operativnih standarda i pokazatelja koji su realistični i ostvarivi u svim državama članicama te su zbirka primjera dobre prakse. Smjernicama su prethodili dokazi koje je prikupio EASO, posebno o žalbama i posebnim postupcima azila. EASO je izdao i dva praktična vodiča: Praktični vodič za procjenu dobi (2018.) i Praktični vodič o najboljim interesima djeteta u postupcima azila (2019.). Nadalje, EASO je objavio izvješće o postupcima azila za djecu u kojem se ističu dobre prakse i daju preporuke o pitanjima kao što su načelo najboljih interesa djeteta, zaštitne mjere i posebni uvjeti povezani s djecom, mehanizmi upućivanja i osposobljavanje osoblja.

Tijekom gotovo četiri godine pregovora o prijedlogu Komisije o Uredbi o postupcima azila, predstavljenom 13. srpnja 2016., prikupljene su i važne informacije o sustavima azila država članica te stajališta država članica i Europskog parlamenta. Europski parlament donio je svoje stajalište o prijedlogu Komisije 22. svibnja 2018. Unatoč znatnom napretku u pogledu teksta Vijeće još nije uspjelo dogovoriti zajednički pristup, uglavnom zbog neslaganja o postupku na granici. Osim toga, Vijeće nije zauzelo stajalište o europskom popisu sigurnih zemalja podrijetla kako ga je predložila Komisija. Vijeće je također razmatralo, bez zauzimanja stajališta, treba li predložena uredba uključivati i europski popis sigurnih trećih zemalja.

Kad je riječ o primjeni ubrzanih postupaka i postupaka na granici, Komisija je 2016. predložila da ubrzani postupak razmatranja postane obavezan u određenim slučajevima, uz posebna pravila o mogućnosti njegove primjene na maloljetnike bez pratnje. Komisija je 2016. predložila neobvezni postupak na granici. Europski parlament složio se da bi ubrzani postupak trebao postati obaveza u određenim slučajevima, ali u manjem broju slučajeva nego što je navedeno u Komisijinu prijedlogu, posebno ne za maloljetnike bez pratnje. Europski parlament isključio je maloljetnike bez pratnje i iz postupka na granici. Vijeće je bilo sklonije proširivanju situacija u kojima se može primijeniti ubrzani postupak, među ostalim i za maloljetnike bez pratnje. Kad je riječ o postupku na granici, Vijeće je bilo podijeljeno po pitanju treba li postupak na granici učiniti obaveznim, barem u određenoj mjeri. Države članice koje zagovaraju obvezu primjene postupka na granici ukazale su na njegovu važnost kao alata za upravljanje migracijama, posebno ako velik dio podnositelja zahtjeva za azil dolazi iz zemalja s niskom stopom priznavanja. Stoga se postupkom na granici mogu povećati izgledi za uspješno vraćanje izravno s vanjske granice u kratkom vremenskom razdoblju nakon dolaska, posebno zahvaljujući bržem postupku vraćanja i jačim vezama između azila i vraćanja te se može smanjiti rizik da će podnositelji zahtjeva pobjeći ili se nedopušteno kretati. Države članice koje su tijekom pregovora bile skeptične o obvezi primjene postupka na granici ukazale su na određene izazove u sustavnoj primjeni takvih postupaka, kao što su: poteškoće u brzom procjeni ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za razmatranje u postupku na granici i potreba da se podnositelj zahtjeva u međuvremenu zadrži na granici; žalbeni postupci koji traju predugo pa stoga rok za dovršetak postupka na granici istječe prije donošenja odluke o zahtjevu; potreba za važnim ulaganjima i resursima (infrastrukturom, osobljem i opremom) i ograničena relevantnost primjene postupka na granici ako nema izgleda za vraćanje odbijenog podnositelja zahtjeva.

U prijedlogu iz 2018. o preinaci Direktive o vraćanju Komisija je predložila da bi države članice trebale izdati odluku o vraćanju odmah nakon odluke o prestanku zakonitog boravka državljanina treće zemlje, posebno nakon odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U istom prijedlogu utvrđen je i postupak vraćanja na granici koji se primjenjuje na državljane trećih zemalja čiji su zahtjevi za međunarodnu zaštitu odbijeni u okviru postupka azila na granici. Iako Europski parlament još nije donio stajalište o prijedlogu Komisije, Vijeće je u svibnju 2019. dogovorilo djelomičan opći pristup kojim su obuhvaćeni svi elementi prijedloga osim postupka vraćanja na granici zbog njegove povezanosti s postupkom azila na granici iz prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2016. o kojem nije bilo moguće postići dogovor.

U pogledu prava na djelotvoran pravni lijek, kako bi se smanjile mogućnosti zlouporabe sustava azila, Komisija je 2016. predložila da žalbe na drugom ili višem stupnju žalbenog postupka pred sudom ne bi trebale imati automatski suspenzivni učinak, osim ako sud odluči drukčije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev podnositelja zahtjeva. Europski parlament u svojem je izvješću podržao tu odredbu, dok je Vijeće smatralo da bi postupak azila kako je uređen pravom EU-a trebao završiti nakon odluke prvostupanjskog žalbenog suda. Komisija je predložila i utvrđivanje usklađenih rokova za podnositelje zahtjeva za podnošenje žalbi pred prvostupanjskim sudovima, kao i rokova u kojima sudovi odlučuju o žalbama. Europski parlament postigao je dogovor o rokovima u kojima podnositelji mogu podnijeti žalbe, ali nije mogao podržati uvođenje rokova za donošenje odluka sudova. Vijeće se zalagalo da se podnositeljima zahtjeva za podnošenje žalbi utvrde vremenski okviri u nacionalnom pravu umjesto usklađenih rokova na europskoj razini te nije moglo podržati uvođenje rokova unutar kojih sudovi moraju odlučivati. Vijeće bi ipak moglo prihvatiti da se takvi rokovi odrede na nacionalnoj razini.

#### • **Savjetovanja s dionicima**

Komisija se u više navrata savještovala s državama članicama, Europskim parlamentom i dionicima kako bi prikupila njihova stajališta o novom paktu o migracijama i azilu. Usporedno s time rumunjsko, finsko i hrvatsko predsjedništvo održalo je strateške i tehničke razmjene o budućnosti različitih aspekata migracijske politike, uključujući azil, vraćanje, odnose s trećim zemljama u pogledu ponovnog prihvata i reintegracije. Ta savjetovanja pokazala su da postoji podrška novom početku u okviru europske politike azila i migracija kako bi se hitno riješili nedostaci zajedničkog europskog sustava azila, poboljšala učinkovitost vraćanja i uspostavio istinski europski sustav vraćanja, ojačali odnosi s trećim zemljama u pogledu ponovnog prihvata i osigurala održiva reintegracija migranata nakon njihova vraćanja u zemlju podrijetla.

Uoči uvođenja novog pakta o migracijama i azilu Komisija se kontinuirano i intenzivno savještovala s Europskim parlamentom. Komisija je održala i dva kruga posjeta i bilateralna savjetovanja sa svakom državom članicom pojedinačno tijekom prvih 100 dana mandata, a i nedavno, prije predstavljanja pakta. Države članice i Europski parlament podržali su potrebu za napretkom u uklanjanju nedostataka trenutačnog sustava, potrebu za novim sustavom pravedne podjele odgovornosti kojemu mogu doprinijeti sve države članice, snažnu zaštitu granica, poštovanje temeljnih prava u svim aspektima migracijske politike EU-a, važnost vanjske dimenzije migracija, uključujući zakonite i sigurne putove, te poboljšano vraćanje.

Tijekom finskog predsjedanja organiziran je niz radionica i rasprava na raznim forumima Vijeća, uključujući Konferenciju Tampere 2.0 održanu 24. i 25. listopada 2019. u Helsinkiju i Salzburški forum održan u Beču 6. i 7. studenoga 2019., na kojima su države članice pozdravile namjeru Europske komisije da ponovno pokrene reformu Dublinske uredbe kako

bi se pronašli novi oblici solidarnosti kojima će sve države članice morati doprinijeti. Države članice istaknule su da mjere solidarnosti moraju biti dio reformiranog sustava, ali da bi trebale ići ukorak s mjerama odgovornosti. Nadalje, naglasile su hitnu potrebu za borbom protiv nedopuštenih kretanja unutar EU-a te za provedbom vraćanja osoba kojima nije potrebna međunarodna zaštita. Europski parlament u nekoliko je navrata naglasio da je potrebno u dovoljnoj mjeri zaštititi obitelji s djecom i posvetiti posebnu pozornost maloljetnim osobama bez pratnje. Povjerenica Johansson u nekoliko je navrata organizirala ciljana savjetovanja s međunarodnim organizacijama, organizacijama civilnog društva, relevantnim lokalnim nevladinim organizacijama u državama članicama te socijalnim i gospodarskim partnerima. U tom postupku savjetovanja predstavljene su konkretne preporuke u vezi s potrebom za daljnjim razvojem zajedničkog pristupa standardima koji se odnose na djecu u skladu s Komunikacijom o djeci migrantima iz 2017.<sup>3</sup> Savjetovanje s civilnim društvom provedeno je i u okviru savjetodavnog foruma koji je uspostavio EASO o temama kao što su početni koraci u postupku azila (2019.).

Komisija je uzela u obzir i posebne preporuke nacionalnih i lokalnih tijela<sup>4</sup>, nevladinih i međunarodnih organizacija, kao što su Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)<sup>5</sup>, Međunarodna organizacija za migracije (IOM)<sup>6</sup> te skupina za strateško promišljanje i akademske zajednice o tome kako osmisliti novi početak u području migracija i svladati trenutačne migracijske izazove uz istodobnu zaštitu standarda ljudskih prava. Prema njihovom mišljenju u okviru nove reforme trebala bi se revidirati određena pravila za određivanje odgovornosti i osigurati mehanizam obvezne solidarnosti, uključujući za osobe koje su iskracane nakon operacije traganja i spašavanja. Nevladine organizacije također se zalažu za zajedničko razumijevanje odgovornosti među državama članicama te su zatražile da se revidiranim dublinskim pravilima obuhvati trajniji mehanizam premještanja<sup>7</sup>.

Komisija je uzela u obzir i doprinose i studije Europske migracijske mreže<sup>8</sup>, koji su pokrenuti na njezinu inicijativu i na temelju kojih je posljednjih godina izrađeno nekoliko specijaliziranih studija i *ad hoc* upita.

### **Oblikovanje politika na temelju dokaza**

Komisija se zalaže za oblikovanje politika na temelju dokaza i upućuje na zasebni dokument (XXX) u kojem su navedeni relevantni podatci i elementi koji potkrepljuju predloženi pristup različitim izazovima za koje je od 2016. utvrđeno da otežavaju dovršetak reforme zajedničkog europskog sustava azila i jačanje europskog pravnog okvira za vraćanje.

#### **• Temeljna prava**

Ovim se Prijedlogom poštuju temeljna prava i načela priznata posebno Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, kao i obveze koje proizlaze iz međunarodnog prava, posebno iz

<sup>3</sup> U Inicijativi za djecu migrante poziva se na zajednički pristup rješavanju problema nestale djece (bez pratnje i odvojene djece), uspostavu učinkovitih mehanizama za borbu protiv opasnosti od trgovanja ljudima i donošenje posebnih standarda za djecu kad je riječ o postupcima azila.

<sup>4</sup> Na primjer, Berlinski akcijski plan za novu europsku politiku azila, 25. studenoga 2019., koji su potpisale 33 organizacije i općine.

<sup>5</sup> Preporuke UNHCR-a za pakt o migracijama i azilu koji je predložila Europska komisija, siječanj 2020.

<sup>6</sup> Preporuke IOM-a za novi pakt Europske unije o migracijama i azilu, veljača 2020.

<sup>7</sup> Izvješće o projektu CEPS-a, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?* (Traganje i spašavanje, iskrćavanje i aranžmani za premještanje na Sredozemlju. Odmicanje od odgovornosti?), lipanj 2019.

<sup>8</sup> Sve studije i izvješća Europske migracijske mreže dostupni su na: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en).

Ženevske konvencije o statusu izbjeglica, Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Konvencije Ujedinjenih naroda protiv mučenja i Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta.

Pravo na slobodu i slobodu kretanja zaštićeno je s obzirom na to da bi zadržavanje, ako se provodi u okviru postupka na granici, u skladu s Direktivom o uvjetima prihvata i Direktivom o vraćanju, bilo opravdano samo na temelju posebnih razloga koji su jasno definirani u tim direktivama, ako se pokaže potrebnim i proporcionalnim, na temelju pojedinačne procjene svakog predmeta koja podliježe sudskom preispitivanju i kao krajnja mjera ako se druge manje prisilne alternativne mjere ne mogu učinkovito primijeniti.

Prijedlogom se jamči da će najbolji interesi djece uvijek biti zaštićeni, posebno tako da se načelno isključuje primjena postupka na granici u slučaju maloljetnika bez pratnje i obitelji s djecom mlađom od 12 godina, osim ako se smatra da predstavljaju opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice ili ako je podnositelj zahtjeva u skladu s nacionalnim pravom prisilno protjeran iz ozbiljnih razloga javne sigurnosti ili javnog reda.

Pravo na djelotvoran pravni lijek primjereno je zajamčeno, s obzirom na to da podnositelj zahtjeva samo u propisno opravdanim slučajevima utvrđenima u ovoj Uredbi, kad je vjerojatno da su zahtjevi neutemeljeni, ne bi trebao imati automatsko pravo na ostanak za potrebe žalbe.

Osigurava se poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja jer se prijedlogom predviđa odgoda svih učinaka odluke o vraćanju sve dok podnositelj zahtjeva ima pravo ostati ili mu je dopušten ostanak za potrebe zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Osim toga, u skladu s odredbama Direktive o vraćanju, načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja mora se poštovati u svim fazama postupka vraćanja, a žalbe protiv odluka o vraćanju automatski odgađaju izvršenje odluka kojima bi se moglo kršiti to načelo.

#### **4. UTJECAJ NA PRORAČUN**

Ovaj Prijedlog ne dovodi do financijskog ili administrativnog opterećenja Unije. Stoga ne utječe na proračun Unije. Države članice moći će iskoristiti sredstva dodijeljena za nacionalne programe u okviru postojećeg Fonda za azil, migracije i integraciju i novog Fonda za azil i migracije kako bi podržale sva potrebna ulaganja u infrastrukturu za primjenu postupka na granici. U skladu sa svojim ovlastima EASO i Frontex mogu u istu svrhu pružiti potporu državama članicama u obliku osoblja.

##### **• Mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija izvješćuje Europski parlament i Vijeće o primjeni Uredbe o postupcima azila u roku od dvije godine od njezina stupanja na snagu i svakih pet godina nakon toga. Države članice dužne su Komisiji i Agenciji Europske unije za azil poslati relevantne informacije za sastavljanje izvješća. Agencija će pratiti i usklađenost država članica s Uredbom s pomoću mehanizma praćenja koji je Komisija predložila u svojoj reviziji mandata Agencije<sup>9</sup>.

##### **• Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Cilj je ovog Prijedloga uvesti ciljane izmjene Komisijina prijedloga Uredbe o postupcima azila iz 2016. kako bi se, zajedno s prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinske provjere i

---

<sup>9</sup> COM(2016) 271 final.

prijedlogom o izmjeni Direktive o vraćanju, povezale sve faze migracijskog procesa, od dolaska do obrade zahtjeva za azil i priznavanja međunarodne zaštite ili, prema potrebi, vraćanja onih kojima nije potrebna međunarodna zaštita.

## 1. Nova faza prije ulaska

Povećani pritisak koji proizlazi iz mješovitih tokova s velikim udjelom osoba s niskim šansama za dobivanje međunarodne zaštite potrebno je riješiti novim i učinkovitim alatima za upravljanje migracijama, uključujući usklađivanje postupke, posebno na vanjskim granicama, kako bi se osigurala brza identifikacija i uključivanje migranata u odgovarajući postupak i brzo razmatranje njihovih zahtjeva. U tu se svrhu uvodi nova faza prije ulaska koja se sastoji od dubinske provjere [COM(2020) xxx final], razrađenijeg ubrzanog postupka te postupka na granici za azil i vraćanje.

U pogledu postupka na granici i kako je prethodno detaljnije objašnjeno, cilj je ovog Prijedloga s jedne strane učiniti postupak na granici fleksibilnijim, ali jednako tako učinkovitim za države članice u praksi, prilagođavajući ga praktičnom iskustvu i stvarnim tokovima na glavnim migracijskim rutama. Zato se predviđaju dodatni razlozi za njegovo korištenje, a najdulje trajanje takvog postupka maksimalno se produljuje. Takav učinkovitiji postupak na granici omogućit će tijelima nadležnima za azil i migracije da bolje procjenjuju opravdane zahtjeve u državi članici, donose brže odluke i na taj način doprinose uspješnijem i vjerodostojnijem funkcioniranju politika azila i vraćanja uz puno poštovanje temeljnih prava. S druge strane, obveznu prirodu postupka na granici za određene kategorije podnositelja zahtjeva treba promatrati u širem kontekstu općih mjera koje je Komisija predstavila u paktu i u popratnim prijedlozima te prijedlozima u postupku donošenja. U tom je pogledu također potrebno uzeti u obzir praktična iskustva. Konkretno, kriteriji za procjenu treba li zahtjev ocijeniti u postupku na granici moraju biti jednostavni i brzi za primjenu u praksi. Naposljetku, treba imati na umu i da određeni broj osoba čiji su zahtjevi za azil odbijeni neće, barem kratkoročno, biti vraćen zbog nedostatka suradnje trećih zemalja.

Postupak na granici lakše je provesti ako se od samog početka, tj. pri ulasku tijekom dubinske provjere, na temelju objektivnog kriterija može zaključiti treba li se primjenjivati na određenu osobu.

Također je važno pojasniti u kojem se trenutku počinje primjenjivati postupak azila na granici. Zbog toga se mijenjaju članci 26. i 27. kako bi se pojasnilo da država članica mora upisati zahtjev za azil nakon završetka dubinske provjere. . To ne utječe na pravo osobe da podnese zahtjev za azil odmah kad stigne na državno područje države članice, nego samo znači da će se njezin zahtjev upisati tek nakon završetka dubinske provjere i nakon što su na raspolaganju potrebne informacije za odluku o tome treba li se koristiti postupak na granici.

## 2. Područje primjene postupka azila na granici: određivanje na koga se postupak na granici može primijeniti i na koga bi se trebao primjenjivati:

- Prvo, novim člankom 41. stavcima 1. i 2. pojašnjava se da se u okviru postupka na granici mogu ocjenjivati samo oni zahtjevi u kojima podnositeljima zahtjeva još nije dopušten ulazak na državno područje države članice i koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama. Postupak na granici uslijedit će nakon dubinske provjere provedene u skladu s Uredbom (EU) br. XXX/XXX [Uredba o dubinskim provjerama] ako su zahtjevi podneseni na graničnom prijelazu na vanjskoj granici ili u tranzitnoj zoni nakon uhićenja zbog

nezakonitog prelaska vanjske granice ili nakon iskrcavanja nakon operacije traganja i spašavanja.

- Odluke u postupku na granici mogu se donijeti samo u pogledu dopuštenosti ili osnovanosti zahtjeva ako se zahtjev razmatra u ubrzanom postupku. To uključuje mogućnost provedbe postupka na granici u slučajevima kad država članica treću zemlju može smatrati „sigurnom zemljom podrijetla” ili „sigurnom trećom zemljom” za podnositelja zahtjeva u kojima je potrebna detaljnija procjena njegove situacije. Stoga se dodaje novi razlog za ubrzavanje na temelju objektivnijih kriterija koji su jednostavni za upotrebu, prema kojima država članica ubrzava razmatranje zahtjeva koje su podnijeli podnositelji zahtjeva koji dolaze iz trećih zemalja za koje je udio pozitivnih odluka o azilu u ukupnom broju odluka o azilu, prema najnovijim dostupnim godišnjim prosječnim podacima Eurostata na razini Unije manji od 20 %. Taj je postotak opravdan znatnim povećanjem broja zahtjeva koje podnose osobe koje dolaze iz zemalja s niskom stopom priznavanja koja je niža od 20 % te stoga i potrebom za uvođenjem učinkovitih postupaka za obradu tih zahtjeva koji su vjerojatno neutemeljeni.
- U skladu s novim člankom 41. stavkom 7. pri primjeni postupka azila na granici države članice mogu provesti i postupak za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva.
- Novim člankom 41. stavkom 6. pojašnjava se da podnositeljima zahtjeva na koje se primjenjuje postupak azila na granici nije dopušten ulazak na državno područje države članice.
- **Obveza država članica da primjenjuju postupak azila na granici u određenim slučajevima:** novim člankom 41. stavkom 3. države članice obvezuju se na primjenu postupka na granici u slučajevima nezakonitog dolaska na vanjsku granicu ili nakon iskrcavanja nakon operacije traganja i spašavanja te ako se primjenjuje jedan od sljedećih razloga: 1. podnositelj predstavlja rizik za nacionalnu sigurnost ili javni red, 2. ako je podnositelj obmanuo nadležna tijela iznošenjem lažnih informacija ili dokumenata ili uskraćivanjem relevantnih informacija ili dokumenata povezanih s njegovim identitetom ili državljanstvom koji su mogli negativno utjecati na odluku, 3. podnositelj zahtjeva dolazi iz treće zemlje za koju je udio pozitivnih odluka o azilu u ukupnom broju odluka o azilu manji od 20 %.
- **Iznimke od obveze provedbe postupka azila na granici:** prema zajedničkom tumačenju novog članka 41. stavaka 3. i 5., na maloljetnike bez pratnje i maloljetnike mlađe od 12 godina i članove njihove obitelji postupak na granici primjenjuje se samo ako se smatraju opasnim za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice. Novim člankom 41. stavkom 4. državama članicama omogućuje se i da uvedu iznimke od obveze provedbe postupka na granici u slučaju da od samog početka nije vjerojatno da bi ponovni prihvrat osoba, u slučaju negativne odluke o njihovom zahtjevu za azil, bio uspješan. Iznimka će se primjenjivati na državljane trećih zemalja za koje je ta država članica Komisiji dostavila obavijest u skladu s člankom 25.a stavkom 3. Zakonika o vizama. Takva obavijest može se poslati ako se država članica suočava sa znatnim i trajnim praktičnim problemima u suradnji s predmetnom trećom zemljom u pogledu ponovnog prihvata nezakonitih migranata. U članku 41. stavku 4. dodatno se utvrđuju situacije i primjenjivi postupci za slučajeve u kojima države članice mogu nastaviti primjenjivati tu iznimku ili kad to prestaju i stoga primjenjuju postupak na granici na državljane predmetne treće zemlje.

- **Trajanje postupka azila na granici:** novim člankom 41. stavkom 11. utvrđuje se da postupak na granici traje najviše 12 tjedana od prvog upisa zahtjeva. Odstupajući od uobičajenog roka od 10 dana za podnošenje zahtjeva, zahtjev se podnosi najkasnije pet dana nakon upisa ili, u slučaju da je podnositelj zahtjeva premješten u skladu s člankom [x] Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, pet dana od trenutka kad se podnositelj zahtjeva identificira nadležnim tijelima u odgovornoj državi članici (novi članak 41. stavak 10.). To je odstupanje opravdano činjenicom da u tim slučajevima podnositelju zahtjeva nije dopušten ulazak na državno područje, a zbog kašnjenja pri podnošenju zahtjeva ne bi trebalo dopustiti odgodu postupka na granici i odgovarajućeg roka od 12 tjedana.
- **Jamstva u okviru postupka azila na granici:** novim člankom 41. stavicama 5. i 9. utvrđuju se slučajevi u kojima se ne primjenjuje postupak azila na granici. Na maloljetnike bez pratnje i obitelji s djecom mlađom od 12 godina postupak na granici smije se primjenjivati samo iz razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda, odnosno ako se maloljetnik bez pratnje ili, u slučaju obitelji, bilo koji član obitelji smatra opasnošću za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice ili ako su u skladu s nacionalnim pravom prisilno protjerani iz ozbiljnih razloga javne sigurnosti ili javnog reda. U skladu s novim člankom 41. stavkom 9. države članice ne primjenjuju ili prestaju primjenjivati postupak na granici u određenim slučajevima, među ostalim i ako razlozi za primjenu postupka na granici nisu ispunjeni ili više nisu ispunjeni, ako se potrebna potpora ne može pružiti podnositeljima zahtjeva s posebnim postupovnim potrebama, ako postoje medicinski razlozi da se ne primjenjuje postupak na granici i ako se uvjeti za zadržavanje u skladu s Direktivom o uvjetima prihvata ne mogu ispuniti, a postupak na granici ne može se primijeniti bez zadržavanja. Ako se postupak na granici ne primjenjuje ili se više ne primjenjuje, podnositelju zahtjeva dopušta se ulazak na državno područje države članice, a njegov se zahtjev razmatra u primjenjivom postupku azila (uključujući ubrzani postupak, ako je to relevantno).
- **Lokacija podnositelja zahtjeva na koje se primjenjuje postupak azila na granici:** novim člankom 41. stavkom 15. omogućuje se smještaj za podnositelje zahtjeva na koje se primjenjuje postupak na granici ne samo na lokacijama na vanjskim granicama ili u tranzitnim zonama, nego i u blizini takvih lokacija.
- Međutim, države članice ne moraju osigurati potrebne objekte za primjenu postupka na granici na svakom graničnom prijelazu ili na svakom dijelu vanjske granice gdje se migrante može uhititi ili iskrcati. Mogu odabrati lokacije na kojima će postaviti potrebne objekte u tu svrhu bilo gdje na vanjskoj granici ili u blizini vanjske granice i prenijeti zahtjeve obuhvaćene postupkom na granici na te lokacije bez obzira na to gdje je zahtjev za azil prvotno podnesen. Međutim, kako bi se izbjegao prevelik broj dugotrajnih transfera podnositelja zahtjeva, države članice trebale bi nastojati uspostaviti potrebne objekte tamo gdje se očekuje da će primiti većinu zahtjeva koji su obuhvaćeni područjem primjene postupka na granici.
- U slučaju prekoračenja operativnog kapaciteta tih lokacija zbog obrade onih podnositelja zahtjeva na koje se primjenjuje postupak na granici, države članice mogu privremeno i na najkraće moguće vrijeme smjestiti podnositelje zahtjeva na druge lokacije unutar državnog područja države članice. Ta bi se iznimka trebala primjenjivati samo ako je operativni kapacitet na tim lokacijama privremeno premašen jer bi države članice trebale nastojati osigurati dostatan kapacitet na tim lokacijama uzimajući u obzir očekivani broj zahtjeva.



- **Novi postupak na granici za provedbu vraćanja:** novim člankom 41.a uvodi se postupak na granici za provedbu vraćanja kojim se zamjenjuje postupak vraćanja na granici uključen u prijedlog iz 2018. o preinaci Direktive o vraćanju. Postupak na granici za provedbu vraćanja primjenjuje se na podnositelje zahtjeva, državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva čiji su zahtjevi odbijeni u okviru postupka na granici za azil. Osobama na koje se primjenjuje ovaj postupak nije dopušten ulazak na državno područje države članice i trebale bi ostati na vanjskim granicama, u njihovoj blizini ili u tranzitnim zonama, međutim, ako ih države članice ne mogu ostaviti na tim lokacijama, mogu se koristiti drugim lokacijama na svojem državnom području. Državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva na koje se primjenjuje postupak može se odobriti razdoblje za dobrovoljni odlazak od najviše 15 dana, ne dovodeći u pitanje mogućnost dobrovoljnog ispunjavanja obveze vraćanja iz pograničnog područja ili tranzitne zone u bilo kojem trenutku. Time bi se smanjio rizik od nedopuštenog ulaska i kretanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom na koje se primjenjuje postupak na granici za provedbu vraćanja, a da im se ne uskrati mogućnost dobrovoljnog povratka i, ako je to dopušteno nacionalnim pravom, primanje logističke, financijske ili druge pomoći. Postupak na granici za provedbu vraćanja ne smije trajati dulje od 12 tjedana, počevši od trenutka kad predmetna osoba više nema pravo ostati i više joj nije dopušten ostanak, tj. kad je sud podnositelju zahtjeva uskratio pravo na ostanak. To se razdoblje dodaje razdoblju utvrđenom u okviru postupka na granici za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Tijekom tog razdoblja ili dijela tog razdoblja, kako bi se olakšalo i osiguralo vraćanje, državljani trećih zemalja s nezakonitim boravkom mogu se u pojedinačnim slučajevima zadržati, uz primjenu postupovnih zaštitnih mjera i jamstava utvrđenih Direktivom o vraćanju. Državljanima trećih zemalja koji su već zadržani (sa svim primjenjivim zaštitnim mjerama predviđenima Direktivom o uvjetima prihvata) tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru postupka azila na granici, mogu se zadržati kako bi se spriječio nedopušteni ulazak i provelo vraćanje. U drugim slučajevima, a posebno ako državljani trećih zemalja nisu zadržani tijekom postupka azila na granici, zadržavanje se može upotrebljavati u istom najduljem razdoblju trajanja, ako su ispunjeni razlozi za zadržavanje utvrđeni u preinaci Direktive o vraćanju (postoji opasnost od bijega, predmetna osoba izbjegava ili ometa pripremu postupka vraćanja ili udaljavanja ili predstavlja opasnost za javni poredak, javnu ili nacionalnu sigurnost). Međutim, najdulje razdoblje zadržavanja utvrđeno člankom 15. stavcima 5. i 6. Direktive o vraćanju (najviše šest mjeseci, koje se u određenim okolnostima može produljiti za dodatno razdoblje od najviše 12 mjeseci) ostaje nepromijenjeno, stoga se razdoblje zadržavanja koje se može primjenjivati tijekom postupka na granici za provedbu vraćanja uključuje u taj rok.
- **Završetak postupka na granici i pravo ulaska na državno područje:** ako je postupak azila još u tijeku, pri isteku roka za zaključenje postupka na granici, podnositelju zahtjeva dopušta se ulazak na državno područje države članice radi završetka postupka azila. Ulazak se ne dopušta ako podnositelj zahtjeva više nema pravo ostati i nije mu dopušten ostanak. Ako je odluka o vraćanju već izdana, na podnositelja zahtjeva primjenjuje se umjesto toga postupak vraćanja na granici koji ne smije trajati dulje od 12 tjedana, a nakon isteka tog razdoblja na državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom primjenjivat će se postupak vraćanja utvrđen u Direktivi o vraćanju.
- **Prijenos postupka azila i vraćanja na granici:** postupak azila i vraćanja na granici može se primijeniti u drugoj državi članici u kojoj nije podnesen zahtjev za azil. U skladu s novim člankom 41. stavkom 8. ako su ispunjeni uvjeti za primjenu postupka

na granici u državi članici u kojoj je podnesen zahtjev, država članica u koju je podnositelj zahtjeva premješten u skladu s člankom [x.] Uredbe (EU) br. XXX/XXX [Uredba o upravljanju azilom i migracijama] može primijeniti postupke azila i vraćanja na granici. Država članica premještanja također može primijeniti postupke azila i vraćanja na granici ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u toj državi članici tek nakon premještanja (novi članak 41. stavak 1. točka (d)).

**Ukratko, postupak azila na granici trebao bi se primjenjivati na** zahtjeve za azil koji su očitito podneseni u cilju zloupotrebe ili ako podnositelj zahtjeva predstavlja prijetnju sigurnosti ili nije vjerojatno da mu je potrebna međunarodna zaštita zbog stope priznavanja za državljane njegove zemlje. Osim toga, države članice mogu odabrati primjenu postupka azila na granici na temelju dopuštenosti ili osnovanosti zahtjeva pri čemu bi se zahtjev trebao razmotriti u ubrzanom postupku. Naposljetku, u slučajevima u kojima od samog početka nije vjerojatno da bi ponovni prihvrat tih osoba u slučaju negativne odluke o njihovu zahtjevu za azil bio uspješan, države članice mogu odlučiti da neće primijeniti postupak azila na granici, nego da će umjesto toga primijeniti uobičajeni postupak azila. Uobičajeni postupak azila primjenjivao bi se na sve ostale zahtjeve za azil. Djeca bez pratnje i djeca mlađa od 12 godina zajedno s članovima njihove obitelji bit će izuzeta iz postupka na granici, osim ako postoji zabrinutost u pogledu sigurnosti.

### 3. Cjelovit postupak azila i vraćanja

Potrebno je povezati sve faze migracijskog procesa za migrante koji su zaobišli dubinsku provjeru ili kojima je dopušten ulazak na državno područje države članice kako bi se njihovi zahtjevi za azil obradili u uobičajenom postupku azila. U tu su svrhu potrebne ciljane izmjene Komisijina prijedloga iz 2016. kako bi se spriječilo migrante da odgađaju postupke isključivo u svrhu sprječavanja njihova udaljavanja iz Unije i zluporabljaju sustav azila. To se posebno odnosi na učinkovitost žalbenog postupka, osobito u vezi s postupkom na granici, i s njim povezanim pravom na ostanak (suspenzivni učinak) podnositelja zahtjeva, posebice u vezi s naknadnim zahtjevima, što je pitanje koje su mnoge države članice istaknule tijekom savjetovanja o novom paktu.

#### – **Pojednostavnjenje postupaka azila i vraćanja, uključujući žalbe**

– Novim člankom 35.a od država članica zahtijeva se da odluke o azilu i vraćanju izdaju u istom aktu ili, ako je riječ o zasebnim aktima, istodobno i zajedno. Novim člankom 53. stavkom 1. pojednostavnjuju se žalbeni postupci u vezi s azilom i vraćanjem tako što se osigurava pravo na djelotvoran pravni lijek i za odluke o azilu i za odluke o vraćanju pred istim sudom te u okviru istih sudskih postupaka i rokova. Tim se pravilima osigurava da se postupak vraćanja nepotrebno ne odgađa i smanjuje rizik da odbijeni podnositelj zahtjeva za azil pobjegne ili spriječi svoje udaljavanje, istodobno osiguravajući poštovanje temeljnog prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom.

- U prijedlogu iz 2016. Komisija je predložila da države članice mogu predvidjeti iznimku od prava na ostanak na svojem državnom području u slučaju naknadnih zahtjeva ako je tijelo odlučivanja odbilo naknadni zahtjev kao nedopušten ili očitito neutemeljen ili u slučaju drugog naknadnog zahtjeva. Uzimajući u obzir savjetovanja s državama članicama, Komisija smatra da ima prostora za predvidjeti daljnje iznimke od prava na ostanak u slučaju naknadnih zahtjeva, pod uvjetom da su te iznimke pažljivo ograničene. Stoga, u skladu s novom točkom (a) stavka 1. članka 43., podnositelju zahtjeva koji podnese naknadni zahtjev ne bi trebalo dopustiti da ostane do donošenja odluke kojom se zahtjev proglašava nedopuštenim ako su ispunjeni sljedeći

kumulativni uvjeti: udaljšavanje je neizbježno; mora biti jasno da je zahtjev podnesen samo kako bi se odgodilo ili ugrozilo udaljšavanje; tijelu odlučivanja mora biti odmah jasno da nisu izneseni nikakvi novi elementi; ne postoji opasnost od prisilnog udaljšanja ili vraćanja; i naknadni zahtjev podnesen je u roku od godinu dana od odluke tijela odlučivanja o prvotnom zahtjevu. Kako bi mogle primijeniti to pravilo, države članice morat će organizirati postupke tako da tijelo odlučivanja može donijeti odgovarajuću odluku i što prije procijeniti jesu li svi ti kriteriji ispunjeni nakon podnošenja naknadnog zahtjeva jer će se u protivnom primjenjivati glavno pravilo prema kojem podnositelj zahtjeva ima pravo ostati dok se razmatra naknadni zahtjev.

- Radi jasnoće članci 53. i 54. u cijelosti su uključeni u ovaj Prijedlog. Ne predlažu se znatne izmjene prijedloga iz 2016. u pogledu odredaba koje se odnose na temeljno načelo djelotvornog pravnog lijeka, tumačenja i prevođenja u fazi žalbe i postupka koji se odnosi na dodjelu prava na ostanak.
- Novim člankom 53. stavkom 2. zadržava se mogućnost, koja postoji i danas na temelju Direktive o postupcima azila, da se žalbu protiv odluke o odbijanju zahtjeva kao neutemeljenog u odnosu na status izbjeglice smatra nedopuštenom u skladu s nacionalnim pravom ako supsidijarni status koji je priznala država članica pruža ista prava i povlastice kao i status izbjeglice u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravom.
- Novim člankom 53. stavkom 7. predviđeni su minimalni i maksimalni rokovi u kojima podnositelji zahtjeva mogu podnijeti prvostupanjske žalbe, a ne točni rokovi kako su predloženi 2016., kako bi se osigurala određena razina usklađenosti, uzimajući u obzir stajališta država članica izražena u pregovorima o prijedlogu iz 2016. U tu se svrhu pravi razlika između odluka donesenih u ubrzanom postupku ili postupku na granici za koje rokovi za podnošenje žalbe, među ostalim u vezi s naknadnim zahtjevima, mogu biti kraći i drugih odluka.
- U skladu s novim člankom 53. stavkom 9. države članice ne odobravaju podnositeljima zahtjeva podnošenje daljnje žalbe protiv prvostupanjske odluke povodom žalbe na odluku donesenu u postupku na granici.
- Novim člankom 54. stavkom 1. pojašnjava se da se svi pravni učinci odluke o vraćanju donesene zajedno s odlukom o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgađaju, sve dok podnositelj zahtjeva ima pravo ostati ili mu je dopušten ostanak u skladu s Uredbom. To je u skladu s presudom Suda Europske unije u predmetu C-181/16, Gnandi, u kojoj je pojašnjeno da se pravni učinci odluke o vraćanju moraju odgoditi ako je u tijeku žalbeni postupak protiv odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i ako državljaniin treće zemlje ima pravo ostati u skladu s Uredbom o postupcima azila.
- Novim člankom 54. stavkom 3. proširuju se okolnosti u kojima podnositelj zahtjeva nema automatsko pravo ostati za potrebe žalbe kako bi se uključile i odluke o odbijanju naknadnih zahtjeva, odluke o oduzimanju međunarodne zaštite u posebnim slučajevima u kojima se primjenjuje osnova za isključenje ili kad se smatra da korisnik predstavlja opasnost za sigurnost države članice ili ako je osuđen za posebno teško kazneno djelo.
- U prethodno navedenim situacijama prijedlogom se zadržava opće načelo da podnositelji zahtjeva imaju pravo ostati na državnom području država članica

dok ne istekne rok za podnošenje zahtjeva za dopuštenje ostanka pred sudom i, ako je podnositelj zahtjeva podnio takav zahtjev, do odluke suda o tome hoće li podnositelju zahtjeva biti dopušten ostanak. Međutim, novim člankom 54. stavkom 7. iznimno se predviđa mogućnost da se ne odobri takvo pravo na ostanak u slučaju žalbe protiv odluke o odbijanju naknadnog zahtjeva, ne dovodeći u pitanje poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. U tim su slučajevima zahtjevi podnositelja najmanje tri puta do tada ocijenjeni u pogledu osnovanosti. Prvotni zahtjev ocijenilo je tijelo odlučivanja, postojao je najmanje jedan stupanj žalbenog postupka i još jedna ocjena osnovanosti njegova naknadnog zahtjeva. U tim je okolnostima stoga razmjerno dopustiti da odluka o vraćanju bude odmah izvršiva. Međutim, takva bi se mogućnost trebala pružiti samo pod jednakim uvjetima kao u članku 43. (vidjeti prethodno navedeno), uz iznimku pravila jedne godine jer se u svakom slučaju žalba protiv odluke o naknadnom zahtjevu mora podnijeti u zadanom roku.

- **Naknadni zahtjevi:** Kako bi se spriječili zahtjevi podneseni u cilju zloupotrebe ili naknadni zahtjevi u posljednjem trenutku predlažu se stroža pravila za situacije u kojima države članice mogu dopustiti ostanak podnositelja zahtjeva u slučaju naknadnih zahtjeva.
- Ukupno gledajući, prethodno objašnjena pravila znače da će se na naknadne zahtjeve primjenjivati sljedeće:
    - Naknadni zahtjevi imaju u pravilu u administrativnoj fazi automatski suspenzivni učinak.
    - Iznimno, naknadni zahtjev nema u administrativnoj fazi suspenzivni učinak ako se podnese za vrijeme posljednjih faza postupka vraćanja kako bi se ugrozilo udaljavanje i kad je odmah jasno da nisu izneseni novi elementi. Ovo se izuzeće primjenjuje samo u roku od godinu dana od trenutka kad je donesena odluka o prvom zahtjevu.
    - Druga ili naknadna žalba protiv odluke o naknadnom zahtjevu nema automatski suspenzivni učinak, ali ga podnositelj zahtjeva može zatražiti, a dok se taj zahtjev rješava pred sudom, podnositelj zahtjeva ima pravo ostati.
    - Međutim, države članice mogu odstupiti od tog pravila i predvidjeti da u fazi žalbe nema suspenzivnog učinka i da podnositelj zahtjeva nema pravo ostati dok čeka odluku o dodjeli tog prava ako su ispunjeni određeni uvjeti kako je prethodno objašnjeno.
    - Druga ili naknadna žalba protiv naknadnog zahtjeva nema automatski suspenzivni učinak.

## Izmijenjeni prijedlog

**UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA****o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU**

Prijedlog COM(2016) 467 final Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU mijenja se kako slijedi:

(1) prvo pozivanje zamjenjuje se sljedećim:

„EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:”;

(2) uvodna izjava 31. zamjenjuje se sljedećim:

„(31) Kako bi se zajamčila prava podnositelja zahtjeva, odluku o njegovu zahtjevu treba donijeti u pisanom obliku. Ako se odlukom ne priznaje međunarodna zaštita, podnositelju zahtjeva trebalo bi dati činjenične i pravne razloge, informacije o posljedicama odluke i načinima njezina osporavanja.

(31a) Kako bi se povećala učinkovitost postupaka i smanjili rizik od bijega i vjerojatnost nedopuštenih kretanja, ne bi trebali postojati postupovni nedostaci između izdavanja negativne odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu i odluke o vraćanju. Podnositeljima zahtjeva čiji su zahtjevi odbijeni trebalo bi odmah izdati odluku o vraćanju. Ne dovodeći u pitanje pravo na djelotvoran pravni lijek, odluka o vraćanju trebala bi biti dio negativne odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu ili, ako je riječ o zasebnom aktu, trebalo bi je izdati istodobno i zajedno s negativnom odlukom.”;

(3) nakon uvodne izjave 39. umeće se sljedeća izjava:

„(39a) U interesu brzih i pravednih postupaka za sve podnositelje zahtjeva, države članice trebale bi ubrzati razmatranje zahtjeva podnositelja zahtjeva koji su državljani trećih zemalja ili, u slučaju osoba bez državljanstva, osobe s prethodnim uobičajenim boravištem u trećoj zemlji za koju je udio odluka o priznavanju međunarodne zaštite u ukupnom broju odluka manji od 20 % i pritom osigurati da se boravak podnositelja zahtjeva koji ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu u Uniji neopravdano ne produlji, uključujući državljane trećih zemalja izuzete od obveze posjedovanja vize u skladu s Uredbom (EU) 2018/1806. Ako je u predmetnoj trećoj zemlji došlo do znatne promjene od objave relevantnih podataka Eurostata i uzimajući u obzir smjernice u skladu s člankom 10. Uredbe XX/XX o Europskoj agenciji za azil, ili ako podnositelj zahtjeva pripada određenoj kategoriji osoba za koje se niska stopa

priznavanja ne može smatrati reprezentativnom za njihove potrebe za zaštitom zbog posebnog razloga progona, razmatranje zahtjeva ne bi trebalo ubrzavati. Slučajevi u kojima se treća zemlja može smatrati sigurnom zemljom podrijetla ili sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva u smislu ove Uredbe trebali bi se i dalje primjenjivati kao zasebna osnova za ubrzani postupak razmatranja odnosno postupak razmatranja dopuštenosti.”;

(4) uvodna izjava 40. zamjenjuje se sljedećim:

„(40) Brojni zahtjevi za međunarodnu zaštitu podnose se na vanjskoj granici ili u tranzitnoj zoni države članice, a često ih podnose osobe uhićene zbog neovlaštenih prelazaka vanjske granice ili iskrčane nakon operacije traganja i spašavanja. Za provedbu identifikacije, sigurnosnih provjera i zdravstvenih pregleda na vanjskim granicama te za usmjeravanje predmetnih državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva na relevantne postupke potrebna je dubinska provjera. Trebalo bi dobro i učinkovito povezati sve faze relevantnih postupaka za sve nezakonite dolaske. Nakon dubinske provjere državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva trebalo bi uključiti u odgovarajući postupak azila ili vraćanja ili im odbiti ulazak. Stoga bi trebalo uvesti fazu prije ulaska koja se sastoji od dubinskih provjera i postupaka na granici za azil i vraćanje.”;

(5) nakon uvodne izjave 40. umeću se sljedeće izjave:

„(40a) Svrha postupka na granici za azil i vraćanje trebala bi biti da se na vanjskim granicama brzo ocijeni jesu li zahtjevi neutemeljeni ili nedopušteni te da se brzo vrate osobe koje nemaju pravo ostanka, istodobno osiguravajući da se osobe s utemeljenim zahtjevima uključe u redovan postupak i da im se omogući brz pristup međunarodnoj zaštiti. Države članice stoga bi trebale moći zahtijevati od podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da ostanu na vanjskoj granici ili u tranzitnoj zoni kako bi se ocijenila dopuštenost zahtjeva. U jasno definiranim okolnostima države članice trebale bi moći osigurati razmatranje osnovanosti zahtjeva i, u slučaju odbijanja zahtjeva, vraćanje predmetnih državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva na vanjskim granicama.

(40b) Država članica trebala bi ocijeniti zahtjeve u postupku na granici ako podnositelj zahtjeva predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red, ako je podnositelj obmanuo nadležna tijela iznošenjem lažnih informacija ili dokumenata ili uskraćivanjem relevantnih informacija ili dokumenata povezanih s njegovim identitetom ili državljanstvom koji su mogli negativno utjecati na odluku i ako je vjerojatno da je zahtjev neutemeljen jer je podnositelj zahtjeva državljanin zemlje za koju odluke o priznavanju međunarodne zaštite čine manje od 20 % ukupnog broja odluka za tu treću zemlju. U drugim slučajevima, primjerice kad je podnositelj zahtjeva iz sigurne zemlje podrijetla ili sigurne treće zemlje, primjena postupka na granici ne bi trebala biti obvezna za države članice.

(40c) Pri primjeni postupka na granici za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, države članice trebale bi osigurati da se poduzmu potrebne mjere za smještaj podnositelja zahtjeva na vanjskoj granici ili u tranzitnim zonama ili u njihovoj blizini, u skladu s Direktivom XXX/XXX/EU [Direktiva o uvjetima prihvata]. Države članice mogu obrađivati zahtjeve na lokaciji na vanjskoj granici različitoj od one na kojoj je zahtjev za azil podnesen tako što će podnositelja zahtjeva prebaciti na određenu lokaciju na vanjskoj granici ili u blizini vanjske granice te države članice na kojoj postoje odgovarajući objekti. Države članice trebale bi zadržati diskrecijsko pravo pri odlučivanju o tome na kojim bi se konkretnim lokacijama na vanjskim

granicama takvi objekti trebali postaviti. Međutim, države članice trebale bi nastojati ograničiti potrebu za prebacivanjem podnositelja zahtjeva u tu svrhu te bi stoga trebale nastojati postaviti objekte s dostatnim kapacitetom na graničnim prijelazima ili dijelovima vanjske granice na kojima se podnosi većina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uzimajući u obzir i duljinu vanjske granice i broj graničnih prijelaza ili tranzitnih zona. Trebale bi obavijestiti Komisiju o konkretnim lokacijama na vanjskoj granici, u tranzitnim zonama ili u blizini vanjske granice na kojima će se provoditi postupci na granici.

U slučajevima kad se primjenjuje postupak na granici i ako je kapacitet lokacija na vanjskim granicama ili u njihovoj blizini prema obavijesti države članice privremeno premašen, države članice mogu obraditi te zahtjeve na drugoj lokaciji unutar svojeg državnog područja u najkraćem mogućem roku.

- (40d) U slučaju kad je primjena postupka na granici obveza, od država članica se iznimno ne bi trebalo zahtijevati da postupak primjenjuju za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu državljana treće zemlje koji ne surađuju dovoljno na ponovnom prihvatu jer brzo vraćanje predmetnih osoba nakon odbijanja njihovih zahtjeva u tom slučaju ne bi bilo vjerojatno. Utvrđivanje surađuje li treća zemlja dovoljno na ponovnom prihvatu trebalo bi se temeljiti na postupcima utvrđenima u članku 25.a Uredbe (EZ) br. 810/2009.
- (40e) Postupak na granici za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu trebao bi biti što kraći te istodobno jamčiti potpunu i pravednu obradu zahtjeva. Ni u kojem slučaju ne bi trebao trajati dulje od 12 tjedana. Taj bi se rok trebao tumačiti kao samostalni rok za postupak azila na granici koji obuhvaća i odluku o razmatranju zahtjeva i prvostupanjsku odluku povodom žalbe, ako je primjenjivo. U tom roku države članice mogu u nacionalnom pravu odrediti rokove za upravnu i žalbenu fazu, ali bi ih trebale odrediti tako da se osigura da postupak razmatranja završi i da se naknadno, ako je relevantno, prvostupanjska odluka povodom žalbe donese u roku od najviše 12 tjedana. Nakon tog razdoblja, ako država članica ipak nije donijela odgovarajuće odluke, podnositelju zahtjeva trebalo bi u načelu dopustiti ulazak na državno područje države članice. Međutim, ulazak na državno područje ne bi trebalo dopustiti ako podnositelj zahtjeva nema pravo ostanaka, ako nije zatražio da mu se dopusti ostanak za potrebe žalbenog postupka ili ako je sud odlučio da mu se ne bi trebalo dopustiti da ostane do ishoda žalbenog postupka. U takvim slučajevima, kako bi se osigurao kontinuitet između postupka azila i postupka vraćanja, postupak vraćanja također bi trebalo provesti u okviru postupka na granici u razdoblju od najviše 12 tjedana. To bi se razdoblje trebalo računati od trenutka kad podnositelj zahtjeva, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, više nema pravo ostati ili mu nije dopušten ostanak.
- (40f) Postupak na granici za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu može se provesti bez zadržavanja, no državama članicama treba se ipak omogućiti da primjenjuju razloge za zadržavanje tijekom postupka na granici u skladu s odredbama Direktive [o uvjetima prihvata] (EU) XXX/XXX kako bi odlučile o pravu podnositelja zahtjeva na ulazak na državno područje. Ako se tijekom takvog postupka upotrebljava zadržavanje, trebale bi se primjenjivati odredbe o zadržavanju iz Direktive [o uvjetima prihvata] (EU) XXX/XXX, uključujući jamstva za zadržane podnositelje zahtjeva i činjenicu da je potrebna pojedinačna procjena svakog slučaja, pravosudni nadzor i uvjete zadržavanja.

- (40g) Ako je zahtjev odbijen u okviru postupka na granici, na predmetnog podnositelja zahtjeva, državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva trebala bi se odmah primjenjivati odluka o vraćanju ili, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 14. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>10</sup>, trebao bi im se odbiti ulazak. Kako bi se zajamčilo jednako postupanje prema svim državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev odbijen u okviru postupka na granici, ako je država članica odlučila ne primjenjivati odredbe Direktive XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju] na temelju članka 2. stavka 2. točke (a) te direktive i ne izda odluku o vraćanju predmetnom državljaninu treće zemlje, postupanje prema predmetnom podnositelju zahtjeva, državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva i razina njihove zaštite trebali bi biti u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju] i jednaki onima koji se primjenjuju na osobe na koje se primjenjuje odluka o vraćanju.
- (40h) Pri primjeni postupka na granici za provedbu vraćanja trebalo bi primjenjivati određene odredbe [preinake Direktive o vraćanju] jer se njima uređuju elementi postupka vraćanja koji nisu utvrđeni ovom Uredbom, posebno oni koji se odnose na definicije, povoljnije odredbe, zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja, najbolje interese djeteta, obiteljski život i zdravstveno stanje, opasnost od bijega, obvezu suradnje, razdoblje za dobrovoljni odlazak, odluku o vraćanju, udaljavanje, odgodu udaljavanja, vraćanje i udaljavanje maloljetnika bez pratnje, zabrane ulaska, zaštitne mjere prije vraćanja, zadržavanje, uvjete zadržavanja, zadržavanje maloljetnika i obitelji te krizne situacije. Kako bi se smanjio rizik od nedopuštenog ulaska i kretanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom na koje se primjenjuje postupak na granici za provedbu vraćanja, državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom može se odobriti razdoblje za dobrovoljni odlazak od najviše 15 dana, ne dovodeći u pitanje mogućnost dobrovoljnog ispunjavanja obveze vraćanja u bilo kojem trenutku.
- (40i) Ako podnositelj zahtjeva, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su zadržani tijekom postupka na granici za razmatranje njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu više nemaju pravo ostati i nije im dopušten ostanak, države članice trebale bi moći nastaviti sa zadržavanjem u svrhu sprječavanja ulaska na državno područje i provođenja postupka vraćanja, poštujući jamstva i uvjete za zadržavanje utvrđene u Direktivi XXX/XXX/EU [o vraćanju]. Podnositelja zahtjeva, državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koji nisu zadržani tijekom postupka na granici za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a koji više nemaju pravo ostati i nije im dopušten ostanak, također bi se moglo zadržati ako postoji opasnost od bijega, ako izbjegavaju ili ometaju vraćanje ili ako predstavljaju opasnost za javni poredak, javnu ili nacionalnu sigurnost. Zadržavanje bi trebalo trajati što kraće i ne bi trebalo trajati dulje od najduljeg trajanja postupka na granici za provedbu vraćanja. Ako se državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom ne vrati ili ne udalji u tom razdoblju, a postupak na granici za provedbu vraćanja prestane se primjenjivati, trebale bi se primjenjivati odredbe [preinake Direktive o vraćanju]. Najdulje razdoblje zadržavanja utvrđeno člankom 15. te direktive trebalo bi uključivati razdoblje zadržavanja koje se primjenjuje tijekom postupka na granici radi provedbe vraćanja.

<sup>10</sup> Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), (SL L 077, 23.3.2016., str. 1.).



- (40j) Država članica u koju je premješten podnositelj zahtjeva u skladu s Uredbom (EU) br. XXX/XXX [Uredba o upravljanju azilom i migracijama] trebala bi moći razmotriti zahtjev u postupku na granici pod uvjetom da podnositelju zahtjeva još nije dopušten ulazak na državno područje država članica i da su ispunjeni uvjeti za primjenu takvog postupka u državi članici iz koje je podnositelj zahtjeva premješten.”;
- (6) nakon uvodne izjave 44. umeće se sljedeća uvodna izjava:
- „(44a) Podnositelju koji podnese naknadni zahtjev u zadnjem trenutku samo kako bi odgodio ili ugrozio udaljavanje ne bi trebalo dopustiti da ostane do donošenja odluke kojom se zahtjev proglašava nedopuštenim u slučajevima u kojima je tijelo odlučivanja odmah jasno da nisu izneseni novi elementi i da ne postoji opasnost od prisilnog udaljenja ili vraćanja i pod uvjetom da je zahtjev podnesen u roku od godinu dana od odluke tijela odlučivanja o prvom zahtjevu. Tijelo odlučivanja izdaje odluku u skladu s nacionalnim pravom kojom se potvrđuje da su ti kriteriji ispunjeni kako se podnositelju zahtjeva ne bi dopustio ostanak.”;
- (7) uvodne izjave 65. i 66. zamjenjuju se sljedećim:
- „(65) Kako bi podnositelj zahtjeva mogao ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, svi učinci odluke o vraćanju trebali bi se automatski odgoditi sve dok podnositelj zahtjeva ima pravo ostati ili mu je dopušten ostanak na državnom području države članice. Kako bi se poboljšala učinkovitost postupaka na vanjskim granicama i istodobno osiguralo poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek, žalbe protiv odluka donesenih u okviru postupka na granici trebale bi se podnositi samo pred jednim stupnjem nadležnosti suda.
- (66) Podnositelji zahtjeva trebali bi u načelu imati pravo ostati na državnom području države članice do isteka roka za podnošenje žalbe pred prvostupanjskim sudom i, ako se to pravo ostvari u utvrđenom roku, do ishoda žalbe. Samo u ograničenim slučajevima utvrđenima u ovoj Uredbi, kad je vjerojatno da su zahtjevi neutemeljeni, podnositelj zahtjeva ne bi trebao imati automatsko pravo na ostanak za potrebe žalbe.”;
- (8) nakon uvodne izjave 66. umeću se sljedeće uvodne izjave:
- „(66a) U slučajevima u kojima podnositelj zahtjeva nema automatsko pravo ostati za potrebe žalbe, sud bi i dalje trebao moći dopustiti podnositelju zahtjeva da ostane na državnom području države članice do ishoda žalbe, na zahtjev podnositelja ili po službenoj dužnosti. U takvim slučajevima podnositelji zahtjeva trebali bi imati pravo ostati dok ne istekne rok za podnošenje zahtjeva za dopuštenje ostanka pred sudom i, ako je podnositelj zahtjeva podnio takav zahtjev u utvrđenom roku, do odluke nadležnog suda. Kako bi se spriječili zahtjevi podneseni u cilju zloupotrebe ili naknadni zahtjevi u posljednjem trenutku, države članice trebale bi u nacionalnom pravu moći predvidjeti da podnositelji zahtjeva u slučaju odbijenih naknadnih zahtjeva nemaju pravo ostati tijekom tog razdoblja, s ciljem sprječavanja daljnjih neutemeljenih naknadnih zahtjeva. U okviru postupka utvrđivanja treba li se podnositelju zahtjeva dopustiti ostanak do ishoda žalbe, podnositelju zahtjeva trebalo bi na odgovarajući način jamčiti pravo na obranu tako da mu se pruži potrebno tumačenje i pravna pomoć. Nadalje, nadležni sud trebao bi moći razmotriti činjenične i pravne aspekte odluke o odbijanju priznavanja međunarodne zaštite.
- (66b) Kako bi se osiguralo učinkovito vraćanje, podnositelji zahtjeva ne bi trebali imati pravo ostati na državnom području države članice u drugostupanjskom ili daljnjem

žalbenom postupku pred sudom protiv negativne odluke u vezi sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu, ne dovodeći u pitanje mogućnost suda da podnositelju zahtjeva dopusti ostanak. Nadalje, države članice ne bi trebale podnositeljima zahtjeva odobriti mogućnost podnošenja daljnje žalbe protiv prvostupanjske odluke u pogledu odluke donesene u postupku na granici.

- (66c) Kako bi se osigurala dosljednost sudskog preispitivanja odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i popratne odluke o vraćanju te kako bi se ubrzalo razmatranje predmeta i smanjilo opterećenje nadležnih pravosudnih tijela, takve bi se odluke trebale donositi u zajedničkom postupku pred istim sudom.
- (66d) Kako bi se osigurala pravednost i objektivnost u obradi zahtjeva i učinkovitost u zajedničkom postupku za međunarodnu zaštitu, trebalo bi odrediti rokove za upravni postupak.”;
- (9) [UK – uvodna izjava 77.]
- (10) u članku 4. stavku 1. dodaje se sljedeća točka:  
„(i) „član obitelji””;
- (11) u članku 26. dodaje se sljedeći stavak:  
„3. Za državljane trećih zemalja na koje se primjenjuje dubinska provjera iz članka 3. stavka 1. Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o dubinskim provjerama], stavci 1. i 2. primjenjuju se tek nakon završetka dubinske provjere.”;
- (12) u članku 27. dodaju se sljedeći stavci:  
„5. Za državljane trećih zemalja na koje se primjenjuje dubinska provjera iz članka 3. stavka 1. Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o dubinskim provjerama], stavci od 1. do 4. primjenjuju se tek nakon završetka dubinske provjere.  
6. Ako se u skladu s Uredbom (EU) br. XXX/XXX [Uredba o Eurodacu] biometrijski podaci nisu mogli uzeti tijekom dubinske provjere ili ako se na podnositelja zahtjeva nije primjenjivala dubinska provjera, nadležna tijela uzimaju biometrijske podatke najkasnije pri upisu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i šalju ih zajedno s podacima iz članka 12. točaka od (c) do (p) Uredbe (EU) br. XXX/XXX [Uredba o Eurodacu] u središnji sustav i u zajednički repozitorij podataka o identitetu u skladu s tom uredbom.”;
- (13) umeće se sljedeći novi članak 35.a:

#### *„Članak 35.a*

#### **Odbijanje zahtjeva i izdavanje odluke o vraćanju**

Ako je zahtjev odbijen kao nedopušten, neutemeljen ili očito neutemeljen u odnosu na status izbjeglice i status supsidijarne zaštite, ili prešutno ili izričito povučen, države članice izdaju odluku o vraćanju kojom se poštuje Direktiva XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju]. Odluka o vraćanju izdaje se kao dio odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili u zasebnom aktu. Ako se odluka o vraćanju izdaje kao zaseban akt, izdaje se istodobno i zajedno s odlukom o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.”;

- (14) članak 40. mijenja se kako slijedi:
  - (a) u stavku 1. dodaje se sljedeća točka:

„(i) ako podnositelj zahtjeva ima državljanstvo treće zemlje ili, u slučaju osoba bez državljanstva, prethodno uobičajeno boravište u trećoj zemlji za koju je udio odluka o priznavanju međunarodne zaštite koje izdaje tijelo odlučivanja, prema najnovijim dostupnim godišnjim prosječnim podacima Eurostata za cijelu Uniju, 20 % ili niži, osim ako je došlo do znatne promjene u predmetnoj trećoj zemlji nakon objave relevantnih podataka Eurostata ili ako podnositelj zahtjeva pripada kategoriji osoba za koje se udio od 20 % ili niži ne može smatrati reprezentativnim za njihove potrebe za zaštitom.”

(b) u stavku 5. dodaje se sljedeća točka:

„(c) podnositelj zahtjeva ima državljanstvo treće zemlje ili, u slučaju osoba bez državljanstva, prethodno uobičajeno boravište u trećoj zemlji za koju je udio odluka o priznavanju međunarodne zaštite koje izdaje tijelo odlučivanja, prema najnovijim dostupnim godišnjim prosječnim podacima Eurostata za cijelu Uniju, 20 % ili niži, osim ako je došlo do znatne promjene u predmetnoj trećoj zemlji nakon objave relevantnih podataka Eurostata ili ako podnositelj zahtjeva pripada kategoriji osoba za koje se udio od 20 % ili niži ne može smatrati reprezentativnim za njihove potrebe za zaštitom.”;

(15) članak 41. zamjenjuje se sljedećim:

*„Članak 41.*

**Postupak na granici za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu**

1. Nakon dubinske provjere provedene u skladu s Uredbom (EU) br. XXX/XXX [Uredba o dubinskim provjerama] i pod uvjetom da podnositelju zahtjeva još nije dopušten ulazak na državno područje država članica, država članica može razmotriti zahtjev u postupku na granici ako su taj zahtjev podnijeli državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak na državno područje države članice kako je utvrđeno u članku 6. Uredbe (EU) 2016/399. Postupak na granici može se provesti:
  - (a) nakon podnošenja zahtjeva na graničnom prijelazu na vanjskoj granici ili u tranzitnoj zoni;
  - (b) nakon uhićenja u vezi s neovlaštenim prelaskom vanjske granice;
  - (c) nakon iskrcavanja na državnom području države članice nakon operacije traganja i spašavanja;
  - (d) nakon premještanja u skladu s člankom [X.] Uredbe (EU) br. XXX/XXX [bivša Dublinska uredba].
2. Ako se primjenjuje postupak na granici, mogu se donijeti odluke o sljedećem:
  - (a) nedopuštenosti zahtjeva u skladu s člankom 36.;
  - (b) osnovanosti zahtjeva u ubrzanom postupku razmatranja u slučajevima iz članka 40. stavka 1.
3. Država članica razmatra zahtjev u postupku na granici u slučajevima iz stavka 1. ako se primjenjuju okolnosti iz članka 40. stavka 1. točaka (c), (f) ili (i).
4. Država članica može odlučiti ne primijeniti stavak 3. na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji imaju uobičajeno boravište u trećim zemljama za koje je

ta država članica Komisiji dostavila obavijest u skladu s člankom 25.a stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009.

Ako nakon razmatranja provedenog u skladu s člankom 25.a stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Komisija smatra da treća zemlja dovoljno surađuje, država članica ponovno primjenjuje odredbe stavka 3.

Ako Komisija smatra da predmetna treća zemlja ne surađuje dovoljno, država članica može nastaviti primjenjivati stavak 3.:

- (a) dok se provedbeni akt koji je prethodno donijelo Vijeće u skladu s člankom 25.a stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 810/2009 ne stavi izvan snage ili izmijeni;
  - (b) sve dok Komisija, ako ne smatra da je potrebno poduzeti mjere u skladu s člankom 25.a Uredbe (EZ) br. 810/2009, u svojoj procjeni provedenoj u skladu sa stavkom 2. tog članka ne izvijesti da postoje znatne promjene u suradnji predmetne treće zemlje.
- 5. Postupak na granici smije se primijeniti na maloljetnike bez pratnje i maloljetnike mlađe od 12 godina te članove njihove obitelji samo u slučajevima iz članka 40. stavka 5. točke (b).
  - 6. Podnositeljima zahtjeva na koje se primjenjuje postupak na granici ne dopušta se ulazak na državno područje države članice, ne dovodeći u pitanje stavke 9. i 11.
  - 7. Pri primjeni postupka na granici države članice mogu provesti postupak za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva kako je utvrđeno u Uredbi (EU) br. XXX/XXX [Uredba o upravljanju azilom i migracijama], ne dovodeći u pitanje rokove utvrđene u stavku 11.
  - 8. Ako su ispunjeni uvjeti za primjenu postupka na granici u državi članici iz koje je podnositelj zahtjeva premješten, država članica u koju je podnositelj zahtjeva premješten može primijeniti postupak na granici u skladu s člankom [x.] Uredbe (EU) br. XXX/XXX [Uredba o upravljanju azilom i migracijama], uključujući u slučajevima iz stavka 1. točke (d).
  - 9. Države članice ne primjenjuju ili prestaju primjenjivati postupak na granici u bilo kojoj fazi postupka:
    - (a) ako tijelo odlučivanja smatra da razlozi za odbijanje zahtjeva kao nedopuštenog ili za primjenu ubrzanog postupka razmatranja nisu primjenjivi ili više nisu primjenjivi;
    - (b) ako se potrebna potpora ne može pružiti podnositeljima zahtjeva s posebnim postupovnim potrebama na lokacijama iz stavka 14.;
    - (c) ako postoje medicinski razlozi da se postupak na granici ne primijeni;
    - (d) ako se zadržavanje upotrebljava u pojedinačnim slučajevima, a jamstva i uvjeti za zadržavanje predviđeni člancima od 8. do 11. Direktive XXX/XXX/EU [Direktiva o uvjetima prihvata] nisu ispunjeni ili više nisu ispunjeni te se na podnositelja zahtjeva ne može primijeniti postupak na granici bez zadržavanja.
- U takvim slučajevima nadležno tijelo dopušta podnositelju zahtjeva ulazak na državno područje države članice.
- 10. Odstupajući od članka 28. ove Uredbe, zahtjevi na koje se primjenjuje postupak na granici podnose se najkasnije pet dana od prvog upisa ili, nakon premještanja u

skladu s člankom [x.] Uredbe (EU) br. XXX/XXX [Uredba o upravljanju azilom i migracijama], pet dana od dolaska podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu nakon transfera u skladu s člankom 56. stavkom 1. točkom (e) te uredbe.

11. Postupak na granici mora trajati što kraće te istodobno omogućiti potpuno i pravedno razmatranje zahtjeva. Njime je obuhvaćena odluka iz stavaka 2. i 3. i prema potrebi sve odluke o žalbi te se mora završiti u roku od 12 tjedana od trenutka upisa zahtjeva. Nakon tog razdoblja podnositelju zahtjeva dopušta se ulazak na državno područje države članice, osim ako se primjenjuje članak 41.a stavak 1.

Odstupajući od rokova iz članka 34., članka 40. stavka 2. i članka 55., države članice utvrđuju odredbe o trajanju postupka razmatranja i žalbenog postupka kojima se osigurava da se, u slučaju žalbe protiv odluke o odbijanju zahtjeva u okviru postupka na granici, odluka o takvoj žalbi izdaje u roku od 12 tjedana od upisa zahtjeva.

12. Odstupajući od stavka 11. ovog članka, podnositelju zahtjeva nije dopušten ulazak na državno područje države članice ako:

- (a) pravo podnositelja zahtjeva na ostanak opozvano je u skladu s člankom 9. stavkom 3. točkom (a);
- (b) podnositelj zahtjeva nema pravo ostati u skladu s člankom 54. i nije zatražio da mu se dopusti ostanak za potrebe žalbenog postupka u primjenjivom roku;
- (c) podnositelj zahtjeva nema pravo ostati u skladu s člankom 54. i sud je odlučio da podnositelju zahtjeva neće biti dopušteno ostati do ishoda žalbenog postupka.

U takvim slučajevima, ako je u odnosu na podnositelja zahtjeva donesena odluka o vraćanju u skladu s Direktivom XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju] ili mu je odbijen ulazak u skladu s člankom 14. Uredbe (EU) 2016/399, primjenjuje se članak 41.a.

13. Tijekom razmatranja zahtjeva na koje se primjenjuje postupak na granici podnositelji zahtjeva moraju ostati na vanjskoj granici ili u tranzitnim zonama ili u njihovoj blizini. Svaka država članica obavješćuje Komisiju najkasnije [*dva mjeseca nakon početka primjene ove Uredbe*] o lokacijama na kojima će se provoditi postupak na granici na vanjskim granicama, u blizini vanjske granice ili u tranzitnim zonama, među ostalim pri primjeni stavka 3., te osigurava da je kapacitet tih lokacija dostatan za obradu zahtjeva obuhvaćenih tim stavkom. Komisiju se obavješćuje o svakoj promjeni lokacija na kojima se primjenjuje postupak na granici dva mjeseca prije stupanja na snagu tih promjena.

14. U situacijama kad je kapacitet lokacija o kojima su države članice obavijestile u skladu sa stavkom 14. privremeno nedostatan za obradu zahtjeva obuhvaćenih stavkom 3., države članice mogu odrediti druge lokacije unutar državnog područja države članice i na njima privremeno i što kraće smjestiti podnositelje zahtjeva nakon što o tome obavijeste Komisiju.”;

- (16) umeće se sljedeći novi članak 41.a:

„Članak 41.a

**Postupak na granici za provedbu vraćanja**

1. Državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen u okviru postupka iz članka 41. nije dopušten ulazak na državno područje države članice.
  2. Osobe iz stavka 1. ostaju najviše 12 tjedana na lokacijama na vanjskoj granici ili u tranzitnim zonama ili u njihovoj blizini, a ako ih država članica ne može smjestiti na tim lokacijama, može se koristiti drugim lokacijama na svojem državnom području. Razdoblje od 12 tjedana počinje od trenutka kad podnositelj zahtjeva, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva više nemaju pravo ostati i nije im dopušten ostanak.
  3. Za potrebe ovog članka primjenjuju se članak 3., članak 4. stavak 1., članci od 5. do 7., članak 8. stavci od 1. do 5., članak 9. stavci od 2. do 4., članci od 10. do 13., članak 15., članak 17. stavak 1., članak 18. stavci od 2. do 4. i članci od 19. do 21. Direktive XXX/XXX/EU [preinaka Direktive o vraćanju].
  4. Ne dovodeći u pitanje mogućnost dobrovoljnog povratka u bilo kojem trenutku, osobama iz stavka 1. može se odobriti razdoblje za dobrovoljni odlazak od najviše 15 dana.
  5. Osobe iz stavka 1. koje su zadržane tijekom postupka iz članka 41. i koje više nemaju pravo ostati i nije im dopušten ostanak, mogu se i dalje zadržati u svrhu sprječavanja ulaska na državno područje države članice, pripreme vraćanja ili provedbe postupka udaljavanja.
  6. Osobe iz stavka 1. koje više nemaju pravo ostati i nije im dopušten ostanak, a koje nisu zadržane tijekom postupka iz članka 41., mogu se zadržati ako postoji opasnost od bijega u smislu Direktive XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju], ako izbjegavaju ili ometaju pripremu postupka vraćanja ili udaljavanja ili predstavljaju rizik za javni poredak, javnu ili nacionalnu sigurnost.
  7. Zadržavanje traje što kraće, dok traju pripreme za udaljavanje koje se provode s dužnom pažnjom. Razdoblje zadržavanja ne smije biti dulje od razdoblja iz stavka 2. i uključeno je u najdulja razdoblja zadržavanja utvrđena u članku 15. stavcima 5. i 6. Direktive XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju].
  8. Države članice koje nakon odbijanja zahtjeva u okviru postupka iz članka 41. odbiju ulazak u skladu s člankom 14. Uredbe (EU) 2016/399 i koje su odlučile ne primjenjivati Direktivu XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju] u takvim slučajevima u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) te direktive, osiguravaju da su postupanje prema državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva kojima je odbijen ulazak i razina njihove zaštite u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive XXX/XXX/EU [Direktiva o vraćanju] i jednaki onima iz stavaka 2., 4. i 7. ovog članka.”;
- (17) članak 43. mijenja se kako slijedi:

(a) Točka (a) briše se.

U članku 43. dodaje se sljedeća točka (c):

„prvog naknadnog zahtjeva koji je podnesen u roku od godinu dana od odluke tijela odlučivanja o prvom zahtjevu samo kako bi se odgodilo ili ugrozilo izvršenje odluke o vraćanju, koja bi dovela do neizbježnog udaljavanja podnositelja zahtjeva iz države članice, do donošenja odluke kojom se taj zahtjev proglašava nedopuštenim u slučajevima u kojima je tijelu odlučivanja odmah jasno da nisu izneseni novi elementi u skladu s člankom 42. stavkom 4.”;

- (18) članci 53. i 54. zamjenjuju se sljedećim:

„Članak 53.

**Pravo na djelotvoran pravni lijek**

1. Podnositelji zahtjeva imaju pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom protiv:
  - (a) odluke o odbijanju zahtjeva kao nedopuštenog;
  - (b) odluke o odbijanju zahtjeva kao neutemeljenog u odnosu i na status izbjeglice i status supsidijarne zaštite;
  - (c) odluke o odbijanju zahtjeva kao prešutno povučenog;
  - (d) odluke o oduzimanju međunarodne zaštite;
  - (e) odluke o vraćanju.Protiv odluka o vraćanju podnosi se žalba pred istim sudom i u okviru istog sudskog postupka i istih rokova kao i odluka iz točaka (a), (b), (c) i (d).
2. Osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu imaju pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluke kojom se njihov zahtjev smatra neutemeljenim u odnosu na status izbjeglice. Ako status supsidijarne zaštite koji je priznala država članica nudi ista prava i povlastice kao i status izbjeglice u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravom, žalba protiv te odluke u toj državi članici može se smatrati nedopuštenom ako je tako predviđeno nacionalnim pravom.
3. Djelotvornim pravnim lijekom u smislu stavka 1. omogućuje se potpuno i *ex nunc* razmatranje činjenica i pravnih pitanja barem pred prvostupanjskim sudom, uključujući, prema potrebi, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Uredbom (EU) br. XXX/XXX [Uredba o kvalifikaciji].
4. Podnositeljima zahtjeva osigurava se tumačenje za potrebe saslušanja pred nadležnim sudom ako se takvo saslušanje održava i ako se odgovarajuća komunikacija ne može osigurati na drugi način.
5. Ako to smatra potrebnim, sud osigurava prijevod relevantnih dokumenata koji još nisu prevedeni u skladu s člankom 33. stavkom 4. Umjesto toga, prijevode tih relevantnih dokumenata mogu osigurati drugi subjekti i platiti iz javnih sredstava u skladu s nacionalnim pravom.
6. Ako dokumenti nisu podneseni na vrijeme da sud osigura njihov prijevod, sud može odbiti uzeti u obzir te dokumente ako podnositelj zahtjeva nije priložio njihov prijevod.
7. Države članice u svojem nacionalnom pravu za podnositelje zahtjeva utvrđuju sljedeće rokove za podnošenje žalbe protiv odluka iz stavka 1.:
  - (a) najmanje tjedan dana u slučaju odluke kojom se zahtjev odbija kao nedopušten, prešutno povučen ili neutemeljen ako se u trenutku odluke primjenjuje bilo koja od okolnosti navedenih u članku 40. staccima 1. ili 5.;
  - (b) od najmanje dva tjedna do najviše dva mjeseca u svim ostalim slučajevima.
8. Rokovi iz stavka 7. počinju teći od dana kad je podnositelj zahtjeva ili njegov zastupnik ili pravni savjetnik obaviješten o odluci tijela odlučivanja. Postupak obavješćivanja utvrđuje se nacionalnim pravom.

9. Države članice predviđaju samo jedan stupanj žalbenog postupka za odluku donesenu u okviru postupka na granici.

#### *Članak 54.*

#### **Suspenzivni učinak žalbe**

1. Učinci odluke o vraćanju automatski se odgađaju sve dok podnositelj zahtjeva ima pravo ostati ili mu je dopušten ostanak u skladu s ovim člankom.
2. Podnositelji zahtjeva imaju pravo ostati na državnom području države članice do isteka roka za ostvarivanje prava na djelotvoran pravni lijek pred prvostupanjskim sudom i, ako se to pravo ostvari u utvrđenom roku, do ishoda pravnog lijeka.
3. Podnositelj zahtjeva nema pravo ostati u skladu sa stavkom 2. ako je nadležno tijelo donijelo jednu od sljedećih odluka:
  - (a) odluku kojom se zahtjev odbija kao neutemeljen ili očito neutemeljen ako se u trenutku odluke primjenjuje bilo koja od okolnosti navedenih u članku 40. stavcima 1. i 5. [uključujući sigurnu zemlju podrijetla] ili u slučajevima na koje se primjenjuje postupak na granici;
  - (b) odluku kojom se zahtjev odbija kao nedopušten u skladu s člankom 36. stavkom 1. točkom (a) [prva zemlja azila] ili (c) [naknadni zahtjevi bez novih elemenata];
  - (c) odluku kojom se odbija zahtjev kao prešutno povučen;
  - (d) odluku kojom se naknadni zahtjev odbija kao neutemeljen ili očito neutemeljen;
  - (e) odluku o oduzimanju međunarodne zaštite u skladu s člankom 14. stavkom 1. točkama (b), (d) i (e) te člankom 20. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. XXX/XXX (Uredba o kvalifikaciji).
4. U slučajevima iz stavka 3. sud je na zahtjev podnositelja zahtjeva ovlašten odlučiti, nakon ispitivanja činjeničnih i pravnih pitanja, hoće li podnositelju zahtjeva biti dopušteno ostati na državnom području država članica do ishoda pravnog lijeka. Nadležni sud može u skladu s nacionalnim pravom imati ovlast odlučivati o tom pitanju po službenoj dužnosti.
5. Za potrebe stavka 4. moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:
  - (a) podnositelj zahtjeva ima rok od najmanje pet dana od dana kad je obaviješten o odluci da zatraži da mu se dopusti ostanak na državnom području do ishoda pravnog lijeka;
  - (b) podnositelju zahtjeva osigurava se tumačenje u slučaju saslušanja pred nadležnim sudom ako se odgovarajuća komunikacija ne može osigurati na drugi način.
  - (c) podnositelju zahtjeva pruža se na zahtjev besplatna pravna pomoć i zastupanje u skladu s člankom 15. stavcima 4. i 5.;
  - (d) podnositelj zahtjeva ima pravo ostati:
    - i. do isteka roka za podnošenje zahtjeva za dopuštenje ostanka pred sudom;



- ii. ako je podnositelj zahtjeva u utvrđenom roku zatražio da mu se dopusti da ostane do odluke suda o tome hoće li mu biti dopušteno da ostane na državnom području.
- 6. U slučaju naknadnih zahtjeva, odstupajući od stavka 6. točke (d) ovog članka, države članice mogu u nacionalnom pravu predvidjeti da podnositelj zahtjeva nema pravo ostati, ne dovodeći u pitanje poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, ako je žalba podnesena samo kako bi se odgodilo ili ugrozilo izvršenje odluke o vraćanju, koja bi dovela do neizbježnog udaljavanja podnositelja zahtjeva iz države članice, u slučajevima u kojima je sudu odmah jasno da nisu izneseni nikakvi novi elementi u skladu s člankom 42. stavkom 4.
- 7. Podnositelj zahtjeva koji podnese dodatnu žalbu protiv prve ili naknadne odluke o žalbi nema pravo ostati na državnom području države članice, ne dovodeći u pitanje mogućnost da sud dopusti podnositelju žalbe da ostane na njegov zahtjev ili po službenoj dužnosti.”