

Bruselj, 16. december 2021
(OR. en)

15152/21

**Medinstitucionalna zadeva:
2021/0427 (COD)**

JAI 1428
MIGR 279
ASILE 77
FRONT 444
RELEX 1112
CODEC 1678

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	15. december 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2021) 890 final
Zadeva:	Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o obravnavanju instrumentalizacije na področju migracij in azila

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2021) 890 final.

Priloga: COM(2021) 890 final



Strasbourg, 14.12.2021
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o obravnavanju instrumentalizacije na področju migracij in azila

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

- **Razlogi za predlog in njegovi cilji**

Odziv na instrumentalizacijo migrantov na zunanjih mejah EU

Zelo zaskrbljujoč pojav je vse večja vloga državnih akterjev pri umetnem ustvarjanju in omogočanju nedovoljenih migracij z uporabo migracijskih tokov kot orodja za politične namene za destabilizacijo Evropske unije in njenih držav članic.

V odziv na instrumentalizacijo ljudi, ki jo izvaja beloruski režim, je Evropski svet v sklepih z dne 21. in 22. oktobra 2021 poudaril, da EU ne bo dopuščala nikakršnih poskusov tretjih držav, da bi migrante izkoriščale v politične namene. Voditelji in voditeljice so se zavezali, da se bodo še naprej zoperstavljali hibridnemu napadanju s strani beloruskega režima na meji EU. Opozorili so tudi, da je treba zagotoviti učinkovito vračanje ter v celoti izvajati sporazume in dogovore o ponovnem sprejemu in v ta namen uporabiti potrebne vzvode. Izjavili so, da je Evropska unija še naprej odločena, da bo učinkovito varovala svoje zunanje meje. Komisija je bila pozvana, naj predlaga vse potrebne spremembe pravnega okvira EU in konkretne ukrepe z zadostno finančno podporo, da se zagotovi takojšen in ustrezen odziv v skladu s pravom EU in mednarodnimi obveznostmi, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic.

Komisija je 23. novembra 2021 skupaj z visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko sprejela sporočilo¹, v katerem je povzela ukrepe, sprejete za reševanje trenutnih razmer, pa tudi dodatne ukrepe, ki so v teku, da bi oblikovala trajnejši nabor orodij za obravnavo prihodnjih poskusov destabilizacije EU z instrumentalizacijo migrantov. Ta pojav je izpostavila že v prenovljenem akcijskem načrtu EU za boj proti tihotapljenju migrantov za obdobje 2021–2025².

Komisija je 1. decembra 2021 v okviru teh ukrepov sprejela predlog sklepa Sveta na podlagi člena 78(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), katerega namen je bil podpreti Latvijo, Litvo in Poljsko z ukrepi in operativno podporo, potrebnimi za humano, urejeno in dostojno upravljanje prihoda oseb, ki jih je instrumentalizirala Belorusija, ob polnem spoštovanju temeljnih pravic. Predlog dopolnjuje finančna, operativna in diplomatska prizadevanja Unije in njenih držav članic za odziv na ta hibridni napad, vključno z omejevalnimi ukrepi proti beloruskemu režimu, zagotavljanjem materialne podpore zadevnim državam članicam prek mehanizma Unije na področju civilne zaščite, napotitvijo agencij EU ali mobilizacijo dodatnih sredstev za podporo Latviji, Litvi in Poljski.

V prihodnosti ni mogoče izključiti, da bodo tudi druge države proti Uniji poskušale izvesti hibridne napade, ki bodo vključevali instrumentalizacijo migrantov. Zato je pomembno, da so Unija in njene države članice dobro pripravljene na soočanje z možnostjo instrumentalizacije migrantov v prihodnosti in se bodo nanjo hitro odzvale. Komisija se z elementi, ki jih

¹ Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Odziv na državno podprto instrumentalizacijo migrantov na zunanjih mejah EU (JOIN(2021) 32 final).

² COM(2021) 591 final.

predstavlja v tem predlogu, in ukrepi, vključenimi v spremembo zakonika o schengenskih mejah, odziva na poziv Evropskega sveta in predlaga okvir za tak odziv.

Kadar se države članice soočajo z instrumentalizacijo migrantov, bi jim moralo biti omogočeno, da ukrepajo na podlagi pravnega okvira, oblikovanega za obravnavanje teh posebnih razmer, in zagotovijo spoštovanje pravic žrtev instrumentalizacije. Zato Komisija poleg instrumentov, ki so že vključeni v novi pakt o migracijah in azilu, predlaga nov instrument, namenjen obravnavi izjemnih okoliščin instrumentalizacije migrantov. Ta predlog temelji na rešitvah, ki se uporabljajo v okviru podpornih ukrepov za Latvijo, Litvo in Poljsko, da bi imele države članice na voljo vsa potrebna pravna orodja za soočanje s prihodnjo instrumentalizacijo, če bi se ta pojavila. S tem bi zagotovili stabilen okvir, pripravljen za obravnavo vseh takih razmer v prihodnosti, zaradi česar za obravnavanje primerov instrumentalizacije, ki spadajo na področje uporabe tega predloga, ne bi bilo treba uporabljati *ad hoc* ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU.

V predlogu spremenjenega zakonika o schengenskih mejah³ je instrumentalizacija migrantov opredeljena kot razmere, v katerih tretja država sproža nezakonite migracijske tokove v Unijo z dejavnim spodbujanjem ali olajševanjem gibanja državljanov tretjih držav na zunanje meje, na svoje ozemlje ali z njega in nato na te zunanje meje, kadar taki ukrepi kažejo na namero tretje države, da destabilizira Unijo ali državo članico, kadar lahko narava takih ukrepov ogrozi bistvene državne funkcije, vključno z ozemeljsko celovitostjo, vzdrževanjem javnega reda in miru ali varovanjem njene nacionalne varnosti.

Ta predlog, ki je priložen predlogu za spremembo zakonika o schengenskih mejah, obravnava instrumentalizacijo z vidika migracij, azila in vračanja⁴. Cilj tega predloga je podpreti države članice, ki se soočajo z instrumentalizacijo migrantov, z vzpostavitvijo posebnega nujnega postopka upravljanja migracij in azila ter po potrebi z zagotavljanjem podpornih in solidarnostnih ukrepov za urejeno, humano in dostojno upravljanje prihoda oseb, ki jih je instrumentalizirala tretja država, ob polnem spoštovanju temeljnih pravic. V njem je v veliki meri povzeta vrsta možnosti, ki so na voljo Latviji, Litvi in Poljski v okviru predloga sklepa Sveta o začasnih nujnih ukrepih v korist teh držav članic⁵. Pričakuje se lahko, da bodo EU in druge države članice, kadar bodo opisani ukrepi upravičeni, države članice, ki se soočajo s posledicami instrumentalizacije migrantov, podpirale tudi z instrumenti, kot so podpora agencij EU, možnosti financiranja EU in mehanizem Unije na področju civilne zaščite.

Predlagane možnosti dopolnjujejo in krepijo predloge v okviru novega pakta o migracijah in azilu. Zato posebna pravila, ki jih uvaja ta predlog za stalni okvir, temeljijo na predlogih Komisije, ki so podlaga za prihodnjo migracijsko in azilno politiko EU, in bi morala biti skladna z njimi. Prvič, predlog uredbe o azilnem postopku iz leta 2016⁶, ki v celoti harmonizira in določa splošna postopkovna pravila in jamstva na področju azila, ter spremenjeni predlog⁷, sprejet leta 2020, ki določa nov azilni postopek na meji. Drugič,

³ Predlog COM (xxxx/xxxx) o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah).

⁴ Predlog COM (xxxx/xxxx) o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah).

⁵ COM(2021) 752 final.

⁶ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM(2016) 467 final, 2016/0244 (COD)).

⁷ Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM(2020) 611 final).

predlog iz leta 2016 za prenovitev direktive o pogojih za sprejem⁸, ki določa podlago za enotnejše materialne pogoje za sprejem in uvaja dodatne obveznosti za prosilce za mednarodno zaščito za preprečevanje nedovoljenih nadaljnjih gibanj. Tretjič, predlog iz leta 2018 za prenovitev direktive o vračanju⁹, ki bo izboljšala učinkovitost politike vračanja EU. Nazadnje, predlog uredbe o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile¹⁰ (v nadaljnjem besedilu: predlog o ravnanju v kriznih razmerah iz leta 2020), ki prilagaja pravila o azilu in vračanju ter solidarnostni mehanizem za pomoč državam članicam pri ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile.

Ukrepi, vključeni v predlog o ravnanju v kriznih razmerah iz leta 2020 niso bili zasnovani za razmere, v katerih sta zaradi instrumentalizacije migrantov ogroženi celovitost in varnost Unije. Posebna pravila za azil, predvidena v predlogu o ravnanju v kriznih razmerah iz leta 2020, so bila zasnovana posebej za primere množičnega prihoda, ko država članica ne more obvladovati velikega števila prihodov, in višje sile.

Čeprav je namen tega predloga obravnavati posebne okoliščine instrumentalizacije migrantov, se za oblikovanje posebnih ukrepov, prilagojenih učinkovitemu odzivanju na sovražna dejanja tretje države v skladu s temeljnimi vrednotami Unije, zgleduje po pravilih, predvidenih v predlogu o ravnanju v kriznih razmerah iz leta 2020. Namen teh pravil je zajeti takšne posebne razmere, ne da bi pri tem ogrozili pravico do azila ali načelo nevračanja, in celovito zagotavljanje varstva temeljnih pravic instrumentaliziranih oseb. Ukrepi, vključeni v predlog, bodo dopolnjevali ukrepe za nadzor meje, sprejete v skladu z zakonikom o schengenskih mejah, s posebnimi pravili za azilne postopke in postopke vračanja, predvideni pa so tudi operativni in solidarnostni ukrepi v podporo zadevni državi članici.

Kadar je EU tarča napadov, je pomembno, da EU na ravni Evropskega sveta prizna, da se ukrepi tretje države lahko štejejo za instrumentalizacijo migrantov. Tarča teh dejanj ni nujno ena ali več držav članic, temveč EU kot celota, zato je v zvezi z njimi potrebna skupna podpora EU. V takem primeru ta predlog zadevni državi članici omogoča, da uporabi poseben nujni postopek upravljanja migracij in azila s posebnimi postopkovnimi določbami za daljše roke za evidentiranje in možnostjo, da se o dopustnosti ali vsebini vseh prošenj odloči na meji, razen kadar tako ni mogoče poskrbeti za posebej ranljive osebe. Predlog predvideva tudi posebne določbe za vračanje. Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, bi lahko zaprosila za posamično ali kumulativno uporabo teh posebnih pravil, ki bi ji pomagala pri obvladovanju izrednih razmer. Vendar morajo biti pogoji, določeni za uporabo vsake določbe izpolnjeni posamično. Poleg tega bi se moralo uporabljati preverjanje državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva v skladu s pravili iz predloga uredbe o preverjanju z možnostjo podaljšanja petdnevnega roka za nadaljnjih pet dni, kot je določeno v navedenem predlogu¹¹.

Predlog ohranja pravico do dostopa do ozemlja EU za namene prošnje za azil in dostopa do samega postopka mednarodne zaščite. Poleg tega se za zagotavljanje zaščite ranljivih oseb,

⁸ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev) (COM(2016) 465 final – 2016/0222 (COD)).

⁹ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (prenovitev) (COM(2018) 634 final).

¹⁰ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile na področju migracij in azila (COM(2020) 613 final).

¹¹ Predlog uredbe o preverjanju vključuje tudi pravila o predhodnih zdravstvenih pregledih, tudi za nalezljive bolezni, ki bi se uporabljala za vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, za katere se opravi preverjanje na zunanji meji.

vključno z otroki, še naprej uporabljajo zaščitni ukrepi, ki se uporabljajo v skladu s pravom EU. Te ukrepe spremlja vrsta dodatnih zaščitnih ukrepov. Predlog predvideva tudi možnost, da zadevna država članica zaprosi za podporo in solidarnostne ukrepe, h katerim lahko prispevajo druge države članice. V skladu s tem predlogom bi moral uporabo nujnega postopka upravljanja migracij in azila s strani države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov odobriti Svet z izvedbenim sklepom.

- (1) Nujni postopek upravljanja migracij in azila na zunanjih mejah v primerih instrumentalizacije

Ta predlog določa nujni postopek upravljanja migracij in azila v zvezi z državljani tretjih držav in osebami brez državljanstva, prijetimi ali odkritimi v bližini meje s tretjo državo, ki instrumentalizira migrante, po nedovoljenem prehodu ali po tem, ko so se javili na mejnih prehodih.

- (a) Nujni postopek upravljanja azila

Glavni elementi tega postopka so:

- **Možnost, da zadevne države članice evidentirajo prošnjo za azil in omogočijo njeno učinkovito vložitev le na določenih točkah za evidentiranje v bližini meje, vključno z v ta namen določenimi mejnimi prehodi**

V skladu s spremembo zakonika o schengenskih mejah bo lahko država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, omejila tokove na meji, tako da bo omejila število odprtih mejnih prehodov in tako preprečila nedovoljen vstop ter zaščitila svojo nacionalno varnost.

Za zagotovitev skladnega pristopa k tem ukrepom v primeru instrumentalizacije ta predlog zagotavlja dejanski in učinkovit dostop do azilnega postopka v skladu z možnostmi, ki jih ponuja predlog uredbe o azilnem postopku, ki državam članicam omogoča, da določijo posebne lokacije za evidentiranje in vložitev prošenj za mednarodno zaščito. Te posebne točke za evidentiranje se lahko nahajajo v bližini meje in vključujejo tudi v ta namen določene mejne prehode.

- **Možnost podaljšanja roka za evidentiranje na največ štiri tedne**

Ta predlog državi članici, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, daje neobvezno možnost podaljšanja roka za evidentiranje prošenj za mednarodno zaščito na do štiri tedne v zvezi s prošnjami za azil državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, prijetih ali odkritih v bližini zunanje meje s tretjo državo, ki instrumentalizira migrante, po nedovoljenem vstopu ali po tem, ko so se javili na mejnih prehodih. Ta prožnost bo morda potrebna, da se bo lahko država članica učinkovito odzivala na sovražna dejanja, hkrati pa obvladovala nepričakovano število zadev glede na značilnosti in nenadnost vmešavanja tretje države.

Kadar se migranti instrumentalizirajo z nenadnim in nepredvidljivim vmešavanjem/posredovanjem sovražne tretje države, bo morda morala država članica, ki se sooča s temi razmerami, preusmeriti sredstva za upravljanje prihoda državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva na svoje meje. Zato bo zadevna država članica morda potrebovala čas, da reorganizira svoja sredstva in poveča svoje zmogljivosti, tudi s podporo agencij EU. Če pa država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, izkoristi daljši rok za evidentiranje, se evidentiranje prošenj za mednarodno zaščito prednostno obravnava, kadar se

zdi, da je zadeva utemeljena ali jo vložijo mladoletniki brez spremstva ali mladoletniki in njihovi družinski člani.

- **Možnost uporabe azilnega postopka na meji za vse prošnje in možnost podaljšanja njegovega trajanja**

Ukrepi bi morali podpirati zadevne države članice, ki se soočajo z instrumentalizacijo migrantov, pri preprečevanju vstopa tistim, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, hkrati pa zaščititi temeljne pravice. Možnost obravnave prošnje na meji, ne da bi se dovolil vstop na ozemlje v skladu s členom 41 predloga uredbe o azilnem postopku, zagotavlja tovrstno zaščito. Vendar se lahko zdaj in v skladu s pravili, vključenimi v predloge v okviru novega pakta, dopustnost in utemeljenost prošenj v okviru postopka na meji obravnavata le v omejenih okoliščinah.

Ta predlog zato državam članicam omogoča, da za odločanje o dopustnosti in vsebini vseh prošenj, razen v zdravstvenih primerih, uporabijo nujni postopek upravljanja azila. Ta ukrep bo omejil možnost, da bi sovražna tretja država posegla po instrumentalizaciji določenih državljanov tretjih držav, za katere postopka na meji ni mogoče uporabiti. Če se v okviru nujnega postopka upravljanja azila sprejme negativna odločitev, ima prosilec pravico do učinkovitega pravnega sredstva, vendar pritožba ne bo imela samodejnega odločilnega učinka, kot je predvideno v členu 54(3) spremenjenega predloga uredbe o azilnem postopku.

Kot je določeno v spremenjenem predlogu uredbe o azilnih postopkih in izrecno navedeno v tem predlogu, bi se med nujnim postopkom upravljanja azila uporabljala pravila in jamstva iz uredbe o azilnih postopkih, da bi se zagotovilo varstvo pravic tistih, ki prosijo za mednarodno zaščito, ter ohranila pravica do azila in spoštovanje načela nevračanja.

Poleg tega predlog vključuje obvezno dajanje prednosti utemeljenim prošnjam ter prošnjam mladoletnikov brez spremstva, družin in otrok. Če se po zaključku preverjanja ali med obravnavanjem prošnje izkaže, da je prošnja verjetno utemeljena, ali če so prošnjo vložili mladoletniki in njihove družine ali mladoletniki brez spremstva, bi bilo treba prošnjo prednostno obravnavati v skladu s členom 33(5) predloga uredbe o azilnem postopku iz leta 2016. Poleg tega država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, ne bi smela uporabljati nujnega postopka upravljanja azila za zdravstvene primere, kot je določeno v členu 41(9)(c) spremenjenega predloga uredbe o azilnem postopku iz leta 2020.

Ta predlog določa tudi možnost podaljšanja trajanja postopka na meji, vključno z morebitno pritožbo, za šestnajst tednov.

Podobno kot pri podaljšanju roka za evidentiranje se lahko glede na značilnosti in naravo dejanj tretje države predvidi daljše trajanje nujnega postopka upravljanja azila, kar bi državam članicam pomagalo pri spoprijemanju s posledicami instrumentalizacije migrantov. Zadevna država članica bo morda potrebovala čas, da reorganizira svoja sredstva in poveča svoje zmogljivosti, tudi s podporo agencij EU. Poleg tega bo število prošenj, ki naj bi jih obravnavali med nujnim postopkom upravljanja azila, večje kot v običajnih okoliščinah (saj se bo ta postopek načeloma lahko uporabil za vse prosilce). Zato bo podaljšanje državi članici pomagalo pri vzdrževanju fikcije nevstopa za daljše časovno obdobje, kar bo omogočilo večjo prožnost pri obvladovanju povečane delovne obremenitve.

V skladu z zaščitnimi ukrepi iz predloga uredbe o azilnem postopku in predloga za prenovitev direktive o pogojih za sprejem bi morale biti pridržanje prosilcev skrajni ukrep, kadar v posameznem primeru ni mogoče uporabiti drugih zadostnih ali manj prisilnih ukrepov. Zato

uporaba nujnega postopka upravljanja azila ne bo pomenila sistematičnega pridržanja prosilcev.

(b) Materialni pogoji za sprejem

V primerih instrumentalizacije migrantov je morda težko zagotoviti izpolnjevanje standardov materialnih pogojev za sprejem, saj so lahko upravne zmogljivosti države članice zaradi instrumentalizacije preobremenjene. Država članica mora poleg povečanih tokov, ki so posledica instrumentalizacije, upravljati normalne tokove in tudi reorganizirati vire za zaščito svoje ozemeljske celovitosti. Vendar mora zadevna država članica zagotoviti, da vsi ukrepi spoštujejo osnovna humanitarna jamstva, med drugim, da državljanom tretjih držav na svojem ozemlju zagotovi hrano, vodo, oblačila, ustrezno zdravstveno oskrbo, pomoč ranljivim osebam in začasno zatočišče, kot je navedlo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v nedavnih začasnih odredbah.

Člen 17(9) predloga za prenovitev direktive o pogojih za sprejem državi članici omogoča, da v ustrezno utemeljenih primerih in pod določenimi pogoji določi drugačne modalitete materialnih pogojev za sprejem od tistih, ki so določeni v prenovljeni direktivi o pogojih za sprejem, pod pogojem, da bo zagotovila dostop do zdravstvenega varstva v skladu s členom 18 in dostojen življenjski standard za vse prosilce. Ta predlog razširja možnost določitve drugačnih materialnih pogojev za sprejem pri instrumentalizaciji migrantov, če so pokrite osnovne potrebe, vključno z začasnim zatočiščem, hrano, vodo, oblačili, ustrezno zdravstveno oskrbo in pomočjo ranljivim osebam, ob polnem spoštovanju pravice do človekovega dostojanstva. Zadevna država članica bi morala zagotoviti dostop in omogočiti zagotavljanje humanitarne pomoči humanitarnih organizacij v skladu z ustreznimi potrebami.

(c) Nujni postopek upravljanja vračanja

Pri instrumentalizaciji migrantov je bistveno, da ima država članica na voljo potrebna pravna orodja za zagotovitev hitre vrnitve tistih, ki ne izpolnjujejo pogojev za mednarodno zaščito. Predlog zato določa možnost odstopanja od člena 41a predloga uredbe o azilnem postopku in od uporabe predloga za prenovitev direktive o vračanju v zvezi z državljani tretjih držav ali osebami brez državljanstva, katerih prošnja za mednarodno zaščito je bila zavrnjena na podlagi nujnega postopka upravljanja azila. V zvezi z državljani tretjih držav, ki niso zaprosili za mednarodno zaščito, lahko države članice uporabijo določbo člena 2(2)(a) prenovljene direktive o vračanju. Namen odstopanja iz tega predloga je vzpostaviti mehanizem, ki je podoben odstopanju iz člena 2(2)(a) prenovljene direktive o vračanju in je primerljiv z določbami, predlaganimi v korist Latvije, Litve in Poljske. Določa tudi posebne zaščitne ukrepe, zlasti v zvezi s spoštovanjem načela nevračanja, ob upoštevanju koristi otroka, družinskega življenja in zdravstvenega stanja državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva, ter v zvezi z omejitvami uporabe prisilnih ukrepov, odlogom odstranitve, nujno zdravstveno oskrbo, potrebami ranljivih oseb in pogoji pridržanja, pri čemer v celoti zagotavlja temeljne pravice takih oseb.

(2) Podporni in solidarnostni ukrepi

Kar zadeva podporne in solidarnostne ukrepe, predlog uvaja ukrepe, osredotočene na potrebe države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov.

V razmerah ogroženosti Unije so potrebne rešitve in podpora na ravni EU. Vse države članice se morajo zato hitro odzvati in zbrati podporo za zadevno državo članico.

Vendar tovrstne razmere zahtevajo drugačen pristop in postopek od tistega, ki je trenutno vključen v instrumente novega pakta. Predlog vključuje možnost uporabe vseh ukrepov, s katerimi bi se lahko obravnavala instrumentalizacija migrantov. Morebitni podporni in solidarnostni ukrepi bi lahko vključevali ukrepe glede zmogljivosti za pomoč pri spopadanju s posledicami instrumentalizacije migrantov, podporo operacijam vračanja ali podporo pri vzpostavljanju stikov s tretjimi državami, iz katerih izvirajo instrumentalizirane osebe. Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, bi morala opredeliti svoje potrebe po podpori in solidarnosti ter z njimi seznaniti Komisijo. Komisija bi nato pozvala druge države članice, naj prispevajo v korist zadevne države članice, in usklajevala te ukrepe.

Učinki ukrepov instrumentalizacije bi se lahko zlahka razširili, da bi širše vplivali na sosednje države članice in Evropsko unijo (ali bi bil lahko to celo njihov cilj), zato je treba predvideti sredstva za zagotavljanje podpore na ravni EU. Če država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, zaprosi za podporo agencij EU, bi jim morale agencije prednostno ponuditi svojo operativno podporo. Zlasti lahko zaprosi za pomoč Agencijo Evropske unije za azil (EUAA), ki lahko pomaga pri evidentiranju in obravnavi prošelj, preverjanju ranljivih migrantov ter podpori upravljanju, oblikovanju in vzpostavljanju ustreznih standardov v sprejemnih objektih; ali Frontex, ki lahko podpre dejavnosti nadzora meja, vključno s preverjanjem in operacijami vračanja, ter Europol, ki zagotovi obveščevalne podatke. Podobno kot pri procesu operativne pomoči na podlagi spremenjenega predloga zakonika o schengenskih mejah na področju azila bi morala imeti agencija EUAA tudi možnost, da na lastno pobudo ponudi pomoč v skladu s členom 16(1)(d) uredbe o agenciji EUAA, medtem ko bi lahko Frontex in Europol zagotovila dodatno pomoč v skladu s svojimi pristojnostmi.

Ti podporni in solidarnostni ukrepi bi dopolnjevali drugo pomoč državi članici, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, morda sprejeto zunaj okvira, ki ga ta predlog namerava vzpostaviti, kot so ukrepi iz člena 25a vizumskega zakonika¹² ali ukrepi zunanje politike (npr. diplomatski stiki, omejevalni ukrepi, trgovinski ukrepi) ali finančna podpora, tudi v okviru Evropskega sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF) ali instrumenta za upravljanje meja in vizume (IUMV).

(3) Poseben postopek za odobritev uporabe nujnega postopka upravljanja migracij in azila

Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov in namerava uporabiti nujni postopek upravljanja migracij in azila, mora Komisijo zaprositi za uporabo odstopanj, ki jih namerava uporabiti, ter vseh podpornih in solidarnostnih ukrepov. Komisija bo na podlagi informacij, ki jih bo predložila zadevna država članica, po potrebi in brez odlašanja pripravila predlog izvedbenega sklepa Sveta o določitvi odstopanj, ki se lahko uporabijo, in sicer za začetno obdobje največ šestih mesecev. V izvedbenem sklepu Sveta bodo odobrena odstopanja, ki se bodo uporabljala, in določena njihova časovna uporaba, vključno z datumom začetka in trajanjem. Komisija bi morala razmere, vključno s sorazmernostjo ukrepov, stalno spremljati in pregledovati ter predlagati podaljšanje ukrepov ali njihovo razveljavitev, če je to potrebno zaradi razmer.

¹² Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2019/1155 (UL L 243, 15.9.2009, str. 1).

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

Ta predlog je v celoti skladen z novim paktom o migracijah in azilu, ki ga je Komisija sprejela septembra 2020. Dopolnjuje predlog o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile kot drug del okvira, ki bo zagotovil dodatna posebna pravila za obvladovanje posebnega primera instrumentalizacije migrantov. Izhodišče za posebna pravila, uvedena v tem predlogu, so predlog Komisije za uredbo o azilnem postopku, sprejet leta 2016, in njen spremenjeni predlog, sprejet leta 2020, predlog za prenovitev direktive o pogojih za sprejem, sprejet leta 2016, in predlog za prenovitev direktive o vračanju, sprejet leta 2018. Predlog je tudi skladen s predlogom Sklepa Sveta o začasnih ukrepih v korist Latvije, Litve in Poljske (COM(2021) 752) ter zagotavlja nadaljnje zakonodajne ukrepe.

Interakcije s členom 78(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

Vzpostavitev posebnih pravil v primeru instrumentalizacije ne posega v možnost Sveta, da na predlog Komisije sprejme začasne ukrepe v korist države članice, ki se sooča z izrednimi razmerami, kakor določa člen 78(3) PDEU.

Namen tega predloga je Uniji omogočiti, da obravnava posebne razmere, s katerimi se je že soočala, in da bo pripravljena na podobne razmere v prihodnosti, kar ji bo omogočilo hitro ukrepanje v korist države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov. Potreben je stalen okvir, na katerega se lahko Unija dosledno opira ter je prilagojen tem razmeram, kar bi omogočilo tudi ohranitev izjemne narave začasnih ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU in zato člena 78(3) PDEU ne bi bilo treba uporabljati za obravnavanje instrumentalizacije, ki spada v področje uporabe tega predloga.

Cilj tega predloga je vzpostaviti posebna pravila v podporo državi članici, kadar ta postane žrtev tretje države, ki sproža nezakonite migracijske tokove v Unijo z dejavnim spodbujanjem ali olajševanjem gibanja državljanov tretjih držav na zunanje meje, na svoje ozemlje ali z njega in nato na te zunanje meje, kadar taki ukrepi kažejo na namero tretje države, da destabilizira Unijo ali državo članico, kadar lahko narava takih ukrepov ogrozi bistvene državne funkcije, vključno z ozemeljsko celovitostjo, vzdrževanjem javnega reda in miru ali varovanjem njene nacionalne varnosti.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Ta predlog je skladen s potrebo, da se ohranijo zmanjšan pritisk zaradi nezakonitih prihodov in trdne zunanje meje, ki sta pomembna elementa celovitega pristopa iz novega pakta o migracijah in azilu. Kot je navedeno v skupnem sporočilu¹³, je ta predlog del prizadevanj za okrepitev pravnega okvira EU, vključno s predlogom Komisije za uredbo o „ukrepih zoper prevoznike, ki omogočajo trgovino z ljudmi ali tihotapljenje migrantov v povezavi z nezakonitim vstopom na ozemlje Evropske unije ali pri tem sodelujejo“¹⁴, da bi državam članicam zagotovili boljša orodja za zaščito zunanjih meja v primerih instrumentalizacije migrantov, hkrati pa zagotovili polno spoštovanje temeljnih pravic. V tem smislu dopolnjuje zakonik o schengenskih mejah in reformo schengenskega pravnega reda, pri kateri Komisija predlaga stalni okvir za obravnavo morebitnih primerov instrumentalizacije migrantov, s katerimi bi se lahko Unija še soočila v prihodnosti.

¹³ Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Odziv na državno podprto instrumentalizacijo migrantov na zunanjih mejah EU (JOIN(2021) 32 final).

¹⁴ COM(2021) 753 final.

Njegov cilj je tudi zmanjšati nadaljnje gibanje migrantov brez urejenega statusa, pa tudi pritisk na schengensko območje. Hitro in učinkovito vračanje in ponovni sprejem instrumentaliziranih migrantov se učinkovito obravnavata v skladu s celovitim pristopom k upravljanju migracij, določenim v novem paktu o migracijah in azilu. Prav tako je predlog skladen z zunanjim delovanjem Unije, kot so omejevalni ukrepi EU, in bi ga bilo treba uporabljati vzporedno z njim.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Ta predlog podpira države članice, ki se soočajo z instrumentalizacijo migrantov. Predlog vsebuje številne določbe, povezane s predlogom uredbe o azilnem postopku in njenim spremenjenim predlogom, predlogom za prenovitev direktive o pogojih za sprejem in predlogom za prenovitev direktive o vračanju. Zato bi ga bilo treba sprejeti na ustrezni pravni podlagi, in sicer na podlagi člena 78, drugi odstavek, točki (d) in (f), ter člena 79, drugi odstavek, točka (c), PDEU v skladu z rednim zakonodajnim postopkom.

• Načelo neobveznega sodelovanja

Dve uvodni izjavi se nanašata na načelo neobveznega sodelovanja, tj. sodelovanje Irske in Danske pri tem sklepu.

V skladu s Protokolom št. 21 o stališču Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji (PEU) in PDEU, se lahko Irska odloči za sodelovanje pri sprejetju in uporabi ukrepov o ustanovitvi skupnega evropskega azilnega sistema. Irska je v zvezi s tem poslala obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi Direktive 2005/85/ES, in obvestilo o odločitvi, da ne želi sodelovati pri sprejetju Direktive 2013/32/EU. Zato se določbe Direktive 2005/85/ES uporabljajo za Irsko, medtem ko se določbe trenutne direktive zanjo ne uporabljajo. Irska ni poslala obvestila, da želi sodelovati pri sprejetju nove uredbe o azilnem postopku, kar bi bilo potrebno, da bi imela ta uredba pravni učinek za Irsko, če bi se Irska odločila za sodelovanje, v skladu s Protokolom št. 21.

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

• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

Naslov V PDEU o območju svobode, varnosti in pravice prenaša nekatere pristojnosti v zvezi s temi vprašanji na Evropsko unijo. Te pristojnosti je treba izvajati v skladu s členom 5 Pogodbe o Evropski uniji, tj. če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganega ukrepa in se ti zaradi obsega ali učinkov predlaganega ukrepa lažje dosežejo na ravni Evropske unije.

Razmere, v katerih tretja država sproža nezakonite migracijske tokove v Unijo z dejavnim spodbujanjem ali olajševanjem gibanja državljanov tretjih držav na zunanje meje, na svoje ozemlje ali z njega in nato na zunanje meje Unije, kadar taki ukrepi kažejo na namero tretje države, da destabilizira Unijo ali državo članico, kadar lahko narava takih ukrepov ogrozi bistvene državne funkcije, vključno z ozemeljsko celovitostjo, vzdrževanjem javnega reda in

miru ali varovanjem njene nacionalne varnosti, bi se morale šteti za napad na EU kot celoto, zaradi česar so potrebne rešitve in podpora na ravni EU. Treba je zagotoviti ustrezna pravna orodja, da bo lahko država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, učinkovito obravnavala razmere ter da se bodo lahko vse države članice hitro odzvale in podprle zadevno državo članico.

Doseganje teh ciljev zahteva ukrepanje na ravni EU, saj so čezmejne narave. Jasno je, da ukrepi, ki jih sprejmejo posamezne države članice, niso zadovoljiv odgovor na potrebo po skupnem pristopu EU k reševanju skupne težave.

Takega skupnega pristopa države članice posamezno ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi obsega in učinkov tega predlaganega sklepa lažje doseže na ravni Unije. Unija se mora zato odzvati in lahko sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5(3) Pogodbe o Evropski uniji.

- **Sorazmernost**

V skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5(4) Pogodbe o Evropski uniji ta predlog uredbe določa natančne pogoje, pod katerimi se lahko uporabljajo posebna pravila za azilne postopke, ter področje uporabe in rok za uporabo takih pravil ter potrebne zaščitne ukrepe.

Vsi elementi predlaganih ukrepov za obravnavanje posebnosti instrumentalizacije migrantov so omejeni na to, kar je potrebno za zagotovitev, da lahko države članice urejeno in učinkovito obvladajo razmere ob hkratnem zagotavljanju enake obravnave v smislu pravic in jamstev za prosilce. V tem smislu so odstopanja od pravil iz predloga uredbe o azilnem postopku iz leta 2016, spremenjenega predloga uredbe o azilnem postopku iz leta 2020 ter predloga o prenovitvi direktive o pogojih za sprejem in predloga o prenovitvi direktive o vračanju sorazmerna, pri čemer so vzpostavljeni številni zaščitni ukrepi, ki vzpostavljajo ravnovesje med takojšnjimi potrebami države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, za obvladovanje teh razmer ter potrebo po pravni varnosti in enotnosti pri uporabi odstopanj in posebnih pravil ter potrebni zaščiti instrumentaliziranih državljanov tretjih držav.

Predlog določa zaščitne ukrepe in posebna pravila za uporabo odstopanj. Glede na izredne razmere instrumentalizacije migrantov se šteje, da je uporaba nujnega postopka upravljanja azila za vse prosilce sorazmerna, saj bi pomagala preprečiti, da bi tarča tretjih držav postali državljani določenih nacionalnosti ali posebne kategorije migrantov, ki bi bili izključeni iz postopka na meji. Da bi se državam članicam omogočilo obravnavanje povečanega števila oseb, vključenih v nujni postopek upravljanja azila, se najdaljše trajanje postopka na meji podaljša na šestnajst tednov. To se šteje za zadostno, da se državi članici omogoči potrebna prožnost pri obravnavi prošenj v bližini meje ali na določenih mejnih prehodih, ne da bi se državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva dovolil vstop na ozemlje. V primeru instrumentalizacije migrantov zaradi sovražnih dejanj tretje države so odstopanja od prenovljene direktive o pogojih za sprejem sorazmerna, saj država članica v praksi morda ne bo mogla zagotoviti materialnih pogojev za sprejem, ki se običajno zahtevajo, ker bi lahko bile zmogljivosti države članice preobremenjene. Obravnavati bi jih bilo treba v okviru zaščitnih ukrepov in prožnosti, ki jih ponuja spremenjeni predlog uredbe o azilnem postopku iz leta 2020 glede organizacije virov in zmogljivosti za uporabo postopka na meji. Če se uporabi odstopanje, mora država članica poskrbeti za osnovne potrebe prosilca in polno spoštovanje človekovega dostojanstva.

Posebna odstopanja od prenovljene direktive o vračanju so sorazmerna, da se zagotovi hitra vrnitev tistih, ki ne izpolnjujejo pogojev za mednarodno zaščito, kar je v primeru instrumentalizacije migrantov bistveno za preprečevanje nadaljnjih prihodov. Vzpostavljenih je več zaščitnih ukrepov za zaščito temeljnih pravic oseb, ki se morajo vrniti, v skladu z Listino EU o temeljnih pravicah in mednarodnimi obveznostmi.

Predlaga se tudi, da se trajanje teh ukrepov časovno omeji na to, kar je nujno potrebno, da se zadevnim državam članicam omogoči obravnavanje instrumentalizacije, vsekakor pa bi se morali uporabljati za začetno obdobje največ šestih mesecev. V ta namen bi morala Komisija po odobritvi Sveta stalno spremljati in pregledovati razmere, vključno z ugotavljanjem, ali so ukrepi, katerih uporaba je bila državi članici odobrena, še vedno sorazmerni.

- **Izbira instrumenta**

Samo uredba o vzpostavitvi posebnih pravil in odstopanj od azilnega postopka in postopka vračanja v Uniji, katere določbe se neposredno uporabljajo, lahko zagotovi potrebno stopnjo enotnosti in učinkovitosti pri uporabi postopkovnih pravil EU v primeru instrumentalizacije migrantov.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z deležniki**

Predlog temelji na informacijah, ki so jih deležniki predložili med postopkom posvetovanja od začetka poletja 2021.

- **Temeljne pravice**

Ta predlog spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ter obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava, vključno z dejanskim in učinkovitim dostopom do azilnega postopka in dostopom do ozemlja EU za namen vložitve prošnje za mednarodno zaščito. V ta namen bi morala država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo, zagotoviti, da je na voljo dovolj odprtih in lahko dostopnih točk za evidentiranje, tudi mejnih prehodov. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, nujni postopek upravljanja migracij in azila, določen v tem predlogu, spoštuje temeljne pravice, kot so zapisane v Listini, vključno s pravico do človekovega dostojanstva (člen 1), prepovedjo mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (člen 4), pravico do svobode in varnosti (člen 6), pravico do družinskega življenja (člen 7), pravico do varstva osebnih podatkov (člen 8), pravico do azila (člen 18), prepovedjo kolektivnega izгона in varstvom pred vračanjem (člen 19(1) in (2)), pravico do nediskriminacije (člen 21), načelom enakosti žensk in moških (člen 23), pravicami otroka (člen 24) ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva (člen 47). Poleg tega Komisija meni, da morajo države članice spoštovati svobodo izražanja, svobodo medijev in svobodo združevanja organizacij civilne družbe.

Kar zadeva uporabo nujnega postopka upravljanja migracij in azila za prosilce, za katere se uporablja ta postopek, še naprej veljajo načela in jamstva iz predlogov novega pakta. Poleg tega predlog vključuje obvezno prednostno obravnavo utemeljenih prošenj po zaključku preverjanja ali kadar se pokaže potreba po zaščiti v skladu s predlogom uredbe o azilnem postopku iz leta 2016, ter prošenj mladoletnikov brez spremstva, družin in otrok. V korist teh prosilcev je, da se o njihovih prošnjah za azil odloči čim prej. Še naprej se uporabljajo tudi

jamstva za osebe s posebnimi postopkovnimi potrebami iz člena 41(9)(b) spremenjenega predloga uredbe o azilnem postopku iz leta 2020. Predlog prav tako zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva, tj. da sodišča odločijo, ali lahko prosilec ostane na ozemlju države članice, dokler ni odločeno o pritožbi, in da so vzpostavljena ustrezna jamstva, ki prosilcu omogočajo, da na sodiščih vložijo tak predlog.

Ta predlog v celoti spoštuje pravice otroka in posebne potrebe ranljivih oseb. Pristojni organi morajo v prvi vrsti upoštevati zaščitne ukrepe za otroke in ranljive osebe iz predloga za prenovitev direktive o pogojih za sprejem, tudi kadar je treba uporabiti pridržanje. Okvir, določen v tem predlogu, pri določanju drugačnih modalitet pogojev za sprejem v vseh okoliščinah spoštuje zaščitne ukrepe za ohranjanje človekovega dostojanstva.

Pravica do svobode in prosto gibanje sta zaščitena, saj se pridržanje v okviru nujnega postopka upravljanja migracij in azila lahko uporabi le v strogo reguliranem okviru in za omejeno obdobje. V skladu s členom 7 predloga za prenovitev direktive o pogojih za sprejem lahko država članica omeji prosto gibanje prosilca za obravnavo prošelj v postopku na meji. V skladu s predlogom za prenovitev direktive o pogojih za sprejem države članice osebe ne pridržijo zgolj zaradi tega, ker je prosilec. Člen 8 tega predloga določa razloge in pogoje za pridržanje po individualni presoji in kadar ni mogoče uporabiti drugih manj omejevalnih ukrepov, ki državam članicam omogočajo, da prosilce za mednarodno zaščito pridržijo, da bi v okviru postopka odločale o pravici prosilca do vstopa na ozemlje. Člen 8 tudi določa, da lahko države članice prosilca pridržijo le, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega manj prisilnega ukrepa – kot so omejitve svobode gibanja iz člena 7 direktive.

Pri uporabi odstopanj od prenovljene direktive o vračanju se spoštuje tudi načelo nevračanja iz člena 33 Konvencije o beguncih iz leta 1951 in člena 19 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Predlog zato izrecno opozarja na dolžnost držav članic, da pri izpolnjevanju svoje obveznosti nadzora meja vedno upoštevajo to načelo. Spoštovanje načela nevračanja vključuje oceno, ali ni tveganja preganjanja, mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja niti tveganja verižnega vračanja.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Zaradi narave tega predloga v zvezi z instrumentalizacijo migrantov ni mogoče vnaprej oceniti morebitnega vpliva na proračun. Vsi stroški, ki nastanejo pri izvajanju tega predloga, bodo vključeni v proračun obstoječih instrumentov financiranja EU v obdobju 2021–2027 na področju migracij in azila. Po potrebi bi se lahko izjemoma uporabili mehanizmi prilagodljivosti, določeni v sedanjem večletnem finančnem okviru na podlagi Uredbe Sveta (EU, Euratom) 2020/2093¹⁵.

S postopkovnega vidika azila ta predlog Uniji ne nalaga finančnega ali upravnega bremena. Zato v zvezi s tem ne vpliva na proračun Unije.

¹⁵ Uredba Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 z dne 17. decembra 2020 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 (UL L 433I, 22.12.2020, str. 11).

5. DRUGI ELEMENTI

• Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja

Komisija bo poročanje v okviru mreže EU za pripravljenost na migracije in krizno upravljanje uporabila kot orodje za spremljanje razmer in po potrebi pripravila priporočila v zvezi s podaljšanjem ali ukinitvijo ukrepov.

• Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga

Predmet urejanja predloga za obravnavanje instrumentalizacije migrantov

Člen 1 določa predmet urejanja uredbe, ki obravnava instrumentalizacijo migrantov na področju migracij in azila v EU.

Nujni postopek upravljanja azila v primeru instrumentalizacije

Člen 2 uvaja posebna pravila, ki jih lahko države članice uporabijo v primeru instrumentalizacije migrantov v okviru nujnega postopka upravljanja azila.

Člen 2(1)(a) določa, da lahko država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, na do štiri tedne podaljša rok za evidentiranje prošelj za mednarodno zaščito, ki jih vložijo državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, prijete ali odkrite v bližini zunanje meje s tretjo državo, ki instrumentalizira migrante, v zvezi z nedovoljenim vstopom ali po tem, ko so se javili na mejnih prehodih. Prednost bi bilo treba dati evidentiranju primerov, za katere je verjetno, da so utemeljeni, in prošelj, ki jih vložijo mladoletniki brez spremstva ter mladoletniki in njihove družine.

Člen 2(1)(b) določa možnost, da država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, razširi področje uporabe azilnega postopka na meji na vse prosilce, tako da ne izključi nobene kategorije prosilcev (razen zdravstvenih primerov v skladu s členom 41(9)(c) spremenjene uredbe o azilnem postopku). V **členu 2(1)(b)** je tudi pojasnjeno, da bi bilo treba, kadar se po preverjanju ali med obravnavo v postopku na meji izkaže, da je prošnja verjetno utemeljena, ali kadar prošnjo vložijo mladoletniki in njihove družine, vključno z mladoletniki brez spremstva, tako prošnjo prednostno obravnavati.

Člen 2(1)(c) državam članicam omogoča, da uporabijo postopek na meji, kot je določen v spremenjeni uredbi o azilnem postopku, za obdobje šestnajstih tednov, vključno z vsemi pritožbami, po katerih bi bilo treba osebi dovoliti vstop na ozemlje, razen če se mora oseba vrniti.

Pri uporabi teh odstopanj se še naprej uporabljajo zaščitni ukrepi iz uredbe o azilnem postopku.

Materialni pogoji za sprejem

Člen 3 državi članici omogoča, da določi drugačne modalitete materialnih pogojev za sprejem od tistih, ki so določene v prenovljeni direktivi o pogojih za sprejem, če država članica poskrbi za osnovne potrebe prosilca in polno spoštovanje človekovega dostojanstva.

Nujni postopek upravljanja vračanja v primeru instrumentalizacije

Člen 4 določa, da lahko države članice odstopajo od člena 41a uredbe o azilnem postopku in od uporabe prenovljene direktive o vračanju v zvezi z državljani tretjih držav ali osebami brez državljanstva, katerih prošnja za mednarodno zaščito je bila zavrnjena na podlagi nujnega postopka upravljanja azila na meji v skladu s členom 2(1), točki (b) in (c). Namen odstopanja je vzpostaviti mehanizem, podoben odstopanju iz člena 2(2)(a) prenovljene direktive o vračanju. Predlog vključuje potrebne zaščitne ukrepe, zlasti v zvezi z obveznostjo spoštovanja načela nevračanja, upoštevanja koristi otroka, družinskega življenja in zdravstvenega stanja državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ter v zvezi z omejitvami uporabe prisilnih ukrepov, odlogom odstranitve, nujno zdravstveno oskrbo, potrebami ranljivih oseb in pogoji pridržanja, pri čemer v celoti spoštuje temeljne pravice takih oseb.

Zagotavljanje podpornih in solidarnostnih ukrepov v primeru instrumentalizacije

Člen 5 določa možnost, da država članica zaprosi druge države članice za podporo in solidarnostne ukrepe. Ti ukrepi bi morali vključevati vse ukrepe, ki bi lahko obravnavali instrumentalizacijo migrantov, vključno z ukrepi za krepitev zmogljivosti, ukrepi za podporo vračanju s sodelovanjem s tretjimi državami ali vzpostavljanjem stikov s tretjimi državami, katerih državljani se instrumentalizirajo. Prizadeta država članica bi morala Komisiji poslati prošnjo, v kateri zaproša za podporo in solidarnostne ukrepe druge države članice.

Komisija povabi druge države članice, da prispevajo v korist države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo, skladno s potrebami te države članice, in te ukrepe čim prej po prejemu prošnje začne usklajevati. Poleg tega lahko država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo, v zvezi z operativno podporo zaprosi za podporo Agencijo EU za azil¹⁶, Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo ali Europol v skladu z njihovimi pooblastili.

Posebni zaščitni ukrepi

Člen 6 določa posebna jamstva. Za zagotovitev dostopa do azilnega postopka bi morala država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, ustrezno obvestiti državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva v jeziku, ki ga ti razumejo ali za katerega se razumno domneva, da ga razumejo, o uporabljenih ukrepih, točkah, dostopnih za evidentiranje in vložitev prošnje za mednarodno zaščito, zlasti o lokaciji najbližje točke, kjer se lahko prijavijo oziroma vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, možnosti izpodbijanja odločitve, sprejete v zvezi s prošnjo, ter trajanju ukrepov. Poleg tega država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, členov 2, 3 in 4 ne bi smela uporabljati dlje, kot je nujno potrebno za obravnavo razmer, in ne dlje, kot je določeno v izvedbenem sklepu Sveta.

Postopek odobritve

Člen 7 določa postopek za odobritev odstopanj. Komisija pripravi predlog izvedbenega sklepa Sveta, ki bi ga moral sprejeti Svet in v katerem so določena odstopanja, ki jih je treba uporabiti. V izvedbenem sklepu Sveta bi bilo treba določiti datum začetka uporabe odstopanj ter njihovo trajanje in začasno uporabo sklepa. Uporabljati bi jih bilo treba za obdobje, ki ni daljše od šestih mesecev. Komisija mora stalno spremljati razmere in pregledovati ter na podlagi tega po potrebi predlagati razveljavitev izvedbenega sklepa Sveta o odobritvi uporabe

¹⁶ EUAA zagotovi pomoč na zahtevo države članice ali na lastno pobudo (s soglasjem zadevne države članice) ali pa lahko Svet na podlagi predloga Komisije v takih posebnih okoliščinah odloči o ukrepih, ki jih je treba sprejeti.

posebnih odstopanj ali sprejetje novega izvedbenega sklepa Sveta o odobritvi podaljšanja uporabe odstopanj.

Sodelovanje in pregled

Člen 8 določa, da bi morale Komisija, agencije Evropske unije in države članice tesno sodelovati in se redno medsebojno obveščati o izvajanju ukrepov iz člena 7, določenih v tem predlogu. Poleg tega morajo države članice prek mreže EU za pripravljenost na migracije in krizno upravljanje poročati tudi o ustreznih podatkih, vključno s statističnimi podatki.

Agencije ZN in druge ustrezne partnerske organizacije bi morale imeti učinkovit dostop do meje pod pogoji, določenimi v prenovljeni direktivi o pogojih za sprejem in uredbi o azilnem postopku. Uradu visokega komisarja Združenih narodov za begunce bi bilo treba omogočiti dostop do prosilcev, tudi tistih na meji. Države članice, ki se soočajo z instrumentalizacijo migrantov, bi morale tesno sodelovati z agencijami ZN in ustreznimi partnerskimi organizacijami.

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o obravnavanju instrumentalizacije na področju migracij in azila

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

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

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora¹⁷,

ob upoštevanju mnenja Odbora regij¹⁸,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Do instrumentalizacije migrantov lahko pride, če tretja država sproža nezakonite migracijske tokove v Unijo z dejavnim spodbujanjem ali olajševanjem gibanja državljanov tretjih držav na zunanje meje, na svoje ozemlje ali z njega in nato na te zunanje meje, kadar taki ukrepi kažejo na namero tretje države, da destabilizira Unijo ali državo članico, kadar lahko narava takih ukrepov ogrozi bistvene državne funkcije, vključno z ozemeljsko celovitostjo, vzdrževanjem javnega reda in miru ali varovanjem njene nacionalne varnosti.
- (2) Ta uredba sledi pozivu Evropskega sveta Komisiji iz njegovih sklepov z dne 22. oktobra 2021, naj predlaga vse potrebne spremembe pravnega okvira Unije in konkretne ukrepe za zagotovitev takojšnjega in ustreznega odziva na hibridno grožnjo v skladu s pravom Unije in mednarodnimi obveznostmi. Poleg tega prispeva k vzpostavitvi celovitega in stalnega okvira, ki bo zadevnim državam članicam zagotovil potrebna orodja za učinkovito in hitro odzivanje na instrumentalizacijo ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in mednarodnih obveznosti.
- (3) Eno od teh orodij v tej uredbi je uvedba nujnega postopka upravljanja migracij in azila, ki državam članicam omogoča uporabo pravnih orodij za soočanje s prihodnjimi primeri instrumentalizacije migrantov.

¹⁷ UL C , , str. .

¹⁸ UL C , , str. .

- (4) Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti s členi 1, 4, 7, 24, 18 in 19(2) in (2) Listine, ter Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951. Da bi upoštevali zlasti korist otroka, potrebo po spoštovanju družinskega življenja in varovanje zdravja zadevnih oseb, ta uredba določa posebna pravila in zaščitne ukrepe, ki se uporabljajo za mladoletnike brez spremstva, mladoletnike in njihove družinske člane ter prosilce, katerih zdravstveno stanje zahteva posebno in ustrezno podporo. Pravila in jamstva iz Uredbe (EU) XXX/XXX¹⁹ [*uredba o azilnem postopku*] bi se morala še naprej uporabljati za osebe, za katere velja nujni postopek upravljanja azila, razen če ta uredba določa drugače. Pravila iz Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o pogojih za sprejem*]²⁰, vključno s pravili o pridržanju prosilcev za mednarodno zaščito, bi se morala še naprej uporabljati od trenutka vložitve prošnje za mednarodno zaščito, razen če ta uredba določa drugače.
- (5) V pomoč državi članici, ki se sooča z instrumentalizacijo, pri urejenem upravljanju tokov v okviru nujnega postopka upravljanja azila bi morala zadevna država članica imeti možnost, da se v zvezi z državljani tretjih držav ali osebami brez državljanstva, ki so bili prijeti ali odkriti v bližini zunanje meje s tretjo državo, ki instrumentalizira migrante, po nedovoljenem prehodu ali po tem, ko so se javili na mejnih prehodih, odloči, da bo prošnje za mednarodno zaščito evidentirala samo na posebnih točkah za evidentiranje, ki so določene v ta namen in se nahajajo v bližini meje, ter zagotovi dejansko možnost vložitve prošnje za mednarodno zaščito samo na posebnih točkah, ki so določene za te namene in bi morale biti zlahka dostopne. Treba je zagotoviti učinkovit in dejanski dostop do postopka mednarodne zaščite v skladu s členom 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951. Zato bi morala zadevna država članica zagotoviti, da se v ta namen določi in odpre dovolj točk za evidentiranje, ki lahko vključujejo mejne prehode. Prosilce je treba ustrezno obvestiti o lokacijah, kjer bo njihova prošnja evidentirana in jo lahko vložijo.
- (6) V primeru instrumentalizacije migrantov je bistveno preprečiti vstop tistih, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, hkrati pa zagotoviti varstvo temeljnih pravic. Da bi zagotovili, da ima država članica, ki se sooča s takimi razmerami, potrebno prožnost, in se izognili temu, da bi tarča sovražne tretje države postali državljani določenih nacionalnosti ali posebne kategorije državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, bi moralo biti v okviru nujnega postopka upravljanja migracij in azila iz te uredbe zadevni državi članici omogočeno, da v okviru postopka na meji iz člena 41 Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*] odloči o dopustnosti in utemeljenosti vseh prošenj za mednarodno zaščito državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki so bili prijeti ali odkriti v bližini meje s tretjo državo po nedovoljenem prehodu ali so se javili na mejnih prehodih. Spoštovati je treba načela in jamstva iz Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*].
- (7) Kadar se uporablja nujni postopek upravljanja azila, bi morali pristojni organi upoštevati predvsem korist otroka in zaščitne ukrepe za prosilce z zdravstvenimi težavami. Zato bi morala država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo, iz nujnega postopka upravljanja azila izključiti primere, pri katerih obstajajo zdravstveni razlogi za neuporabo postopka na meji v skladu s členom 41(9)(c) Uredbe (EU) XXX/XXX

¹⁹ UL C , , str. .

²⁰ UL C , , str. .

[uredba o azilnem postopku]. To bi moralo veljati tudi, če se zdravstvene težave pokažejo med obravnavo prošnje. Zadevna država članica bi morala tudi dati prednost obravnavi prošenj oseb, katerih navedbe so verjetno utemeljene, ali prošenj mladoletnikov in njihovih družinskih članov ter mladoletnikov brez spremstva. Če se med preverjanjem v skladu z Uredbo (EU) XXX/XXX [uredba preverjanju]²¹ ali obravnavo prošnje izkaže, da prosilec potrebuje posebna procesna jamstva in da v okviru postopka na meji ni mogoče zagotoviti ustrezne podpore v skladu s členom 41(9)(b) Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o azilnem postopku], zadevna država članica ne bi smela uporabljati ali bi morala prenehati uporabljati nujni postopek upravljanja azila na meji.

- (8) V skladu s členom 8(3)(d) Direktive XXX/XXX [prenovljena direktiva o pogojih za sprejem] se prosilca sme pridržati, da se v okviru postopka odloči o njegovi pravici do vstopa na ozemlje. Člen 8(2) navedene direktive tudi določa, da lahko države članice prosilca pridržijo le, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega manj prisilnega ukrepa – kot so omejitve svobode gibanja iz člena 7 direktive. Spoštovati bi bilo treba pravila in zaščitne ukrepe v zvezi s pridržanjem iz Direktive XXX/XXX [prenovljena direktiva o pogojih za sprejem], zlasti tiste, ki se nanašajo na mladoletnike brez spremstva ter mladoletnike in njihove družine. Alternativno pridržanju, kot so omejitve svobode gibanja v skladu s členom 7 Direktive XXX/XXX [prenovljena direktiva o pogojih za sprejem], so lahko v primeru instrumentalizacije migrantov enako učinkovite kot pridržanje, zato bi morali organi pomisliti tudi nanje, zlasti za mladoletnike. V vsakem primeru, če se uporabi pridržanje ter če jamstva in pogoji za pridržanje niso izpolnjeni ali jih ni mogoče izpolniti na meji, se nujni postopek za upravljanje azila ne bi smel uporabljati ali bi se moral prenehati uporabljati, kot je predvideno v členu 41(9)(d) Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o azilnem postopku].
- (9) V primeru instrumentalizacije migrantov bi morala imeti zadevna država članica možnost, da prošnje za mednarodno zaščito evidentira v podaljšanem obdobju štirih tednov. Poleg tega bi moralo biti mogoče prošnje za mednarodno zaščito obravnavati na meji za največ šestnajst tednov. Če se odločitev o prošnji, vključno z odločitvijo o morebitni pritožbi zoper negativno odločitev, ki ne bi smela imeti samodejnega odložilnega učinka, ne sprejme v šestnajstih tednih, bi bilo treba vstop na ozemlje odobriti, razen če je oseba v postopku vračanja. Ti postopkovni roki so zasnovani tako, da zadevni državi članici pomagajo pri obravnavanju instrumentalizacije migrantov. Kadar se zadevna država članica sooča s takimi razmerami, mora preusmeriti sredstva, da bi obravnavala državljane tretjih držav, ki prihajajo na njene meje ali so že prisotni na njenem ozemlju. Zato bo v teh primerih zadevna država članica morda potrebovala čas, da reorganizira svoja sredstva in poveča svoje zmogljivosti, tudi s podporo agencij EU. Poleg tega bo število prosilcev v postopku na meji večje kot v običajnih okoliščinah, zato bo država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo, morda potrebovala več časa, da bo lahko sprejela odločitve, ne da bi dovolila vstop na svoje ozemlje. Vendar bi morala zadevna država članica prednostno obravnavati evidentiranje prošenj za utemeljene primere ter primere mladoletnikov brez spremstva in mladoletnikov in njihovih družinskih članov.
- (10) Vsem nasilnim dejanjem na meji se je treba izogniti na vsak način, ne le zaradi zaščite ozemeljske celovitosti in varnosti države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo, temveč tudi zaradi zagotavljanja varnosti in zaščite državljanov tretjih držav ali oseb

²¹ UL C , , str. .

brez državljanstva, tudi družin in otrok, ki mirno čakajo na možnost, da zaprosijo za azil v Uniji. Kadar se zadevna država članica na svojih zunanjih mejah sooča z nasilnimi dejanji, tudi v okviru poskusov množičnega vstopa državljanov tretjih držav z uporabo nesorazmernih nasilnih sredstev, bi morala imeti zadevna država članica možnost, da v skladu s svojim nacionalnim pravom sprejme potrebne ukrepe za ohranitev varnosti, javnega reda in miru ter zagotovi učinkovito uporabo te uredbe.

- (11) Kadar se država članica sooča s prihodom državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva na mejo zaradi instrumentalizacije, država članica v praksi morda ne bo mogla zagotoviti materialnih pogojev za sprejem, ki se običajno zahtevajo, saj bi lahko bile zmogljivosti države članice preobremenjene. Zato bi morala imeti zadevna država članica v primeru instrumentalizacije možnost, da določi modalitete materialnih pogojev za sprejem, ki se razlikujejo od tistih iz Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o pogojih za sprejem*], v primerih, ki niso navedeni v členu 17(9) navedene direktive, hkrati pa državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva zagotovi začasno zatočišče, ki bi moralo biti prilagojeno sezonskim vremenskim razmeram, in pokriti njihove osnovne potrebe, zlasti z zagotavljanjem hrane, vode, oblačil, ustrezne zdravstvene oskrbe in pomoči ranljivim osebam ob polnem spoštovanju pravice do človekovega dostojanstva. Brez poseganja v obveznosti, ki jih za države članice v zvezi s tem določa ta uredba, bi morale države članice zagotoviti tudi dostop in omogočiti zagotavljanje humanitarne pomoči humanitarnim organizacijam v skladu z obstoječimi potrebami zadevnih oseb.
- (12) Za dopolnitev in zagotovitev popolne skladnosti z nujnim postopkom upravljanja azila na zunanji meji bi bilo treba pristojnim organom države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, zagotoviti potrebno prožnost za izvajanje postopkov vračanja po uporabi nujnega postopka upravljanja azila. Zato bi bilo treba zadevni državi članici v primeru instrumentalizacije dovoliti odstopanje od uporabe Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o vračanju*]²² v zvezi z državljani tretjih držav in osebami brez državljanstva, katerih prošnja za mednarodno zaščito je bila zavrnjena v okviru nujnega postopka upravljanja azila, kot je določen v tej uredbi. Kadar se naknadna prošnja vloži zgolj zato, da se vrnitev odloži ali oteži, lahko države članice uporabijo pravila iz členov 42 in 43 Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*]. Pravila v tej uredbi ne posegajo v možnost držav članic, da odstopajo od uporabe Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o vračanju*] na podlagi člena 2(2)(a) navedene direktive v zvezi z nezakonito prebivajočimi državljani tretjih držav ali osebami brez državljanstva, ki so bili prijeti zaradi nedovoljenega prehoda kopenske, morske ali zračne zunanje meje države članice in po tem niso pridobili dovoljenja ali pravice do prebivanja v tej državi članici.
- (13) Pri uporabi odstopanja od uporabe Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o vračanju*] bi morala zadevna država članica zagotoviti polno spoštovanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in svojih mednarodnih obveznosti. To vključuje polno spoštovanje načela nevračanja ter ustrezno upoštevanje koristi otroka, družinskega življenja in zdravstvenega stanja zadevnega državljan tretje države, kot je sicer določeno za odstopanja v direktivi o vračanju. Država članica mora zagotoviti tudi, da obravnava in raven zaščite v zvezi z omejitvami uporabe prisilnih ukrepov, odlogom odstranitve, nujno zdravstveno oskrbo ter potrebami ranljivih oseb in pogoji

²²

UL C , , str. .

pridrzanja nista manj ugodni od tistih, ki sta določeni v Direktivi XXX/XXX [prenočljena direktiva o vračanju].

- (14) Kadar država članica uporabi enega ali več ukrepov iz te uredbe, bi morala o tem obvestiti državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva. Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo, bi morala državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva v jeziku, ki ga razumejo ali za katerega se razumno domneva, da ga razumejo, obvestiti o uporabljenih odstopanjih, točkah, dostopnih za evidentiranje in vložitve prošnje za mednarodno zaščito, zlasti o lokaciji najbližjih točk, kjer se lahko registrirajo in vložijo prošnjo, možnosti pritožbe zoper odločitve o prošnji ter trajanju ukrepov.
- (15) V primeru instrumentalizacije migrantov bi morala imeti država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo, možnost, da druge države članice zaprosi za podpirne in solidarnostne ukrepe, ki najbolj ustrezajo njenim potrebam pri obvladovanju instrumentalizacije. Podporni in solidarnostni ukrepi bi lahko bili v kakršni koli obliki za obravnavanje instrumentalizacije, vključno z ukrepi za krepitev zmogljivosti, podporo za vračanje in podporo v zvezi z zunanjo razsežnostjo krize ter ukrepi za odzivanje na instrumentalizacijo s sodelovanjem s tretjimi državami ali vzpostavljanjem stikov s tretjimi državami, katerih državljani se instrumentalizirajo.
- (16) Druge države članice, ki se same ne soočajo z instrumentalizacijo, bi bilo treba pozvati, naj prispevajo v korist države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo, in sicer s podpornimi in solidarnostnimi ukrepi, ki ustrezajo ugotovljenim potrebam. Komisija bi morala te podpirne in solidarnostne ukrepe začeti usklajevati čim prej po prejemu prošnje države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo.
- (17) Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, lahko zaprosi za podporo Agencijo EU za azil, Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo ali Europol v skladu z njihovimi pooblastili. Agencija za azil lahko po potrebi predlaga pomoč na lastno pobudo v skladu s členom 16(1)(d) Uredbe XXX/XXX [uredba o agenciji EUAA], medtem ko lahko Evropska agencija za mejno in obalno stražo v dogovoru z zadevno državo članico predlaga pomoč na področju vračanja v skladu s členi 48, 50, 52 in 53 Uredbe (EU) 2019/1896, Europol pa lahko predlaga pomoč v skladu s členom 6(1) Uredbe (EU) 2016/794.
- (18) Če zadevna država članica zahteva uporabo ustreznih odstopanj iz te uredbe in ob upoštevanju, ali je Evropski svet priznal, da se Unija ali ena ali več njenih držav članic sooča z instrumentalizacijo migrantov, bi morala Komisija po potrebi podati predlog, s katerim bi se državi članici dovolila uporaba pravil o odstopanju iz te uredbe. Da bi se zagotovila visoka raven političnega nadzora in podpore ter okrepilo izražanje solidarnosti Unije do države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, bi bilo treba na Svet prenesti izvedbena pooblastila. Zato bi moral Svet sprejeti izvedbeni sklep o pooblastitvi držav članic za uporabo pravil o odstopanju.
- (19) Izvedbeni sklep Sveta bi moral vključevati odobritev posebnih odstopanj, ki bi jih lahko uporabila država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, ter določati datum, od katerega bi se morali uporabljati, in njihovo trajanje.
- (20) V podporo zadevni državi članici pri zagotavljanju potrebne pomoči državljanom tretjih držav, ki spadajo na področje uporabe te uredbe, vključno s spodbujanjem

dejavnosti prostovoljnega vračanja ali izvajanjem humanitarnih nalog, bi morale imeti agencije ZN in druge ustrezne partnerske organizacije, zlasti Mednarodna organizacija za migracije in Mednarodna federacija Rdečega križa in Rdečega polmeseca, učinkovit dostop do meje pod pogoji, določenimi v Direktivi (EU) XXX/XXX [*prenovljena direktiva o pogojih za sprejem*] in Uredbi (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnih postopkih*]. V skladu z Uredbo (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnih postopkih*] bi bilo treba Uradu visokega komisarja Združenih narodov za begunce omogočiti dostop do prosilcev, tudi tistih na meji. V ta namen bi morala zadevna država članica tesno sodelovati z agencijami ZN in ustreznimi partnerskimi organizacijami.

- (21) [V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, in brez poseganja v člen 4 tega protokola Irska ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.]

ALI

[V skladu s členom 3 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, je Irska (z dopisom z dne ...) podala uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi te uredbe.]

- (22) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen PEU in PDEU, Danska ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

POGLAVJE I

Splošne določbe

Člen 1

Predmet urejanja

Ta uredba določa posebna pravila, ki odstopajo od pravil iz Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*], Direktive (EU) XXX/XXX [*prenovljena direktiva o pogojih za sprejem*] in Direktive (EU) XXX/XXX [*prenovljena direktiva o vračanju*], ki jih lahko država članica uporabi v primeru instrumentalizacije migrantov, kot je opredeljena v [členu 2(27)] zakonika o schengenskih mejah, kadar je to potrebno za odziv na take razmere. Določa tudi posebna pravila o podpornih in solidarnostnih ukrepih, ki se lahko sprejmejo v takih razmerah.

POGLAVJE II

Nujni postopek upravljanja migracij in azila v primeru instrumentalizacije migrantov

Člen 2

Nujni postopek upravljanja migracij in azila v primeru instrumentalizacije migrantov

1. V primeru instrumentalizacije migrantov iz člena 1 lahko država članica, ki se zaradi takih razmer sooča s prihodom državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva na svojo zunanjo mejo, v zvezi z državljani tretjih držav ali osebami brez državljanstva, ki so v povezavi z nedovoljenim prehodom prijete ali odkriti v bližini zunanje meje s tretjo državo, ki instrumentalizira migrante, ali ki so se javili na mejnih prehodih, v skladu s postopkom iz člena 6 uporabi eno ali več naslednjih odstopanj:
 - (a) z odstopanjem od člena 27 Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*] evidentira prošnje za mednarodno zaščito, vložene v obdobju, v katerem se ta točka uporablja, najpozneje štiri tedne po vložitvi prošnje.

Kadar se uporablja to odstopanje, zadevna država članica prednostno evidentira prošnje, ki so po vsej verjetnosti utemeljene, ter prošnje mladoletnikov brez spremstva in mladoletnikov in njihovih družinskih članov;
 - (b) z odstopanjem od člena 41(2)(a) in (b) ter člena 41(5) Uredbe (EU) XXX/XXX [*spremenjena uredba o azilnem postopku*] na svojih mejah ali tranzitnih območjih odločajo o dopustnosti in utemeljenosti vseh prošenj, evidentiranih v obdobju, v katerem se uporablja ta točka.

Pri uporabi tega odstopanja zadevna država članica prednostno obravnava prošnje za mednarodno zaščito, ki so po vsej verjetnosti utemeljene, in prošnje, ki jih vložijo mladoletniki brez spremstva ter mladoletniki in njihovi družinski člani;
 - (c) z odstopanjem od člena 41(11) Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*] je najdaljše trajanje nujnega postopka upravljanja azila za obravnavanje prošenj, evidentiranih v obdobju, v katerem se uporablja ta točka, šestnajst tednov. Po tem obdobju se prosilcu, če ta ni v postopku vračanja v skladu s členom 4, dovoli vstop na ozemlje države članice, da bi se lahko zaključil postopek za mednarodno zaščito.
2. Pri uporabi tega člena se uporabljajo načela in jamstva iz Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*].

Člen 3

Materialni pogoji za sprejem

Z odstopanjem od Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o pogojih za sprejem*] in v skladu s postopkom iz člena 6 lahko država članica, ki se sooča s prihodom državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva na svojo zunanjo mejo zaradi instrumentalizacije migrantov, začasno določi drugačne modalitete materialnih pogojev za sprejem od tistih, ki so določene v členih 16 in 17 navedene direktive, v zvezi s prosilci, ki so bili prijeti ali odkriti v bližini meje s tretjo državo, ki instrumentalizira migrante, v povezavi z nedovoljenim preходом, ali ki so se javili na mejnih prehodih, in zanje veljajo ukrepi iz člena 2 te uredbe, če ta država članica pokrije osnovne potrebe prosilcev, zlasti hrano, vodo, oblačila, ustrezno zdravstveno oskrbo in začasno zatočišče, prilagojeno sezonskim vremenskim razmeram, ob polnem spoštovanju človekovega dostojanstva.

Člen 4

Nujni postopek upravljanja vračanja v primeru instrumentalizacije migrantov

V primeru instrumentalizacije migrantov in v skladu s postopkom iz člena 6 se lahko država članica, ki se sooča s prihodom državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva na njeno zunanjo mejo zaradi instrumentalizacije migrantov, v zvezi z državljani tretjih držav ali osebami brez državljanstva, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop in katerih prošnje so bile zavrnjene v okviru nujnega postopka upravljanja azila na meji v skladu s členom 2(1), točki (b) in (c), ter ki nimajo pravice ostati in jim ni dovoljeno ostati, odloči, da ne bo uporabila člena 41a Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*] in Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o vračanju*]. Pri uporabi tega odstopanja zadevna država članica:

- (a) spoštuje načelo nevračanja in ustrezno upošteva korist otroka, družinsko življenje in zdravstveno stanje zadevnega državljan tretje države, kot je določeno v členu 5 Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o vračanju*];
- (b) zagotovi, da njena obravnava in raven varstva nista manj ugodni, kot je določeno v členu 10(4) in (5) (omejitve glede uporabe prisilnih ukrepov), členu 11(2)(a) (odlog odstranitve), členu 17(1)(b) in (d) (nujna zdravstvena oskrba in upoštevanje potreb ranljivih oseb) ter členih 19 in 20 (pogoji pridržanja ter pridržanje mladoletnikov in družin) Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o vračanju*].

Člen 5

Podporni in solidarnostni ukrepi

1. Kadar se država članica sooča z instrumentalizacijo migrantov, lahko za obvladovanje teh razmer druge države članice zaprosi za podporne in solidarnostne ukrepe. Podporni in solidarnostni prispevki v korist države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, lahko vključujejo naslednje vrste prispevkov:
 - (a) ukrepe krepitev zmogljivosti na področju azila, sprejema in vračanja;
 - (b) operativno podporo na področju azila, sprejema in vračanja;
 - (c) ukrepe za odzivanje na instrumentalizacijo, vključno s posebnimi ukrepi za podporo vračanju, s sodelovanjem s tretjimi državami ali vzpostavljanjem stikov s tretjimi državami, katerih državljani so instrumentalizirani; ali

- (d) kateri koli drug ukrep, ki se šteje za ustreznega za obravnavanje instrumentalizacije in podporo zadevni državi članici.
2. Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo, Komisiji pošlje prošnjo za podporo in solidarnostne prispevke drugih držav članic, v kateri navede zaprosene solidarnostne ukrepe.
 3. Brez poseganja v solidarnostne določbe Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile*] Komisija čim prej po prejemu prošnje za podporne in solidarnostne ukrepe iz odstavka 2 povabi druge države članice, naj prispevajo s podpornimi in solidarnostnimi ukrepi iz odstavka 1, ki ustrezajo potrebam države članice, ki se sooča z instrumentalizacijo. Komisija usklajuje podporne in solidarnostne ukrepe iz tega člena.
 4. Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, lahko zaprosi za podporo Agencijo EU za azil, Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo ali Europol v skladu z njihovimi pooblastili. Agencija EU za azil lahko po potrebi predlaga pomoč na lastno pobudo v skladu s členom 16(1)(d) Uredbe XXX/XXX [*uredba o agenciji EUAA*]. Evropska agencija za mejno in obalno stražo lahko zadevni državi članici predlaga pomoč na področju vračanja v skladu s členi 48, 50, 52 in 53 Uredbe (EU) 2019/1896. Europol lahko predlaga pomoč pri sodelovanju na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj v skladu s členom 6(1) Uredbe (EU) 2016/794.

Člen 6

Posebna jamstva

1. Pri uporabi odstopanj iz členov 2, 3 in 4 zadevna država članica državljanke tretjih držav ali osebe brez državljanstva ustrezno obvesti v jeziku, ki ga državljan tretje države ali oseba brez državljanstva razume ali za katerega se razumno domneva, da ga razume, o uporabljenih ukrepih, lokaciji točk za evidentiranje, vključno z mejnimi prehodi, ki so dostopne za evidentiranje in vložitev prošnje za mednarodno zaščito, ter o trajanju ukrepov.
2. Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, členov 2, 3 in 4 ne uporablja dlje, kot je nujno potrebno za obravnavo instrumentalizacije migrantov, vsekakor pa ne dlje od obdobja, določenega v izvedbenem sklepu Sveta iz odstavka 4 člena 7.

POGLAVJE III

Postopkovna pravila

Člen 7

Postopek odobritve

1. Država članica, ki se sooča s prihodom državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva na svojo zunanjo mejo zaradi instrumentalizacije migrantov, lahko zaprosi za dovoljenje za uporabo odstopanj iz členov 2, 3 in 4.
2. Kadar Komisija na podlagi informacij, ki jih predloži država članica prosilka, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, meni, da je to primerno, brez nepotrebne odlašanja pripravi predlog izvedbenega sklepa Sveta iz odstavka 3.
3. Svet ta predlog po nujnem postopku oceni in sprejme izvedbeni sklep, s katerim zadevni državi članici dovoli uporabo posebnih odstopanj iz členov 2, 3 in 4.
4. V izvedbenem sklepu Sveta iz odstavka 3 se določi datum, od katerega se lahko uporabljajo pravila iz členov 2, 3 in 4, ter rok za njihovo uporabo, ki ne presega začetnega obdobja šestih mesecev.
5. Komisija stalno spremlja in pregleduje stanje glede instrumentalizacije migrantov. Če Komisija meni, da je to primerno, lahko predlaga razveljavitev izvedbenega sklepa Sveta iz odstavka 3 ali sprejetje novega izvedbenega sklepa Sveta o odobritvi podaljšanja uporabe posebnih odstopanj iz členov 2, 3 in 4 za obdobje, ki ni daljše od šestih mesecev. V ta namen zadevna država članica Komisiji predloži specifične informacije, potrebne za izvedbo tega pregleda in pripravo predloga za razveljavitev ali podaljšanje, pa tudi vse druge informacije, ki jih Komisija lahko zahteva.

Člen 8

Sodelovanje in ocenjevanje

1. Komisija, ustrezne institucije in agencije Evropske unije ter država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, tesno sodelujejo in se redno obveščajo o izvajanju odstopanj in ukrepov iz člena 7. Zadevna država članica prek mreže EU za pripravljenost na migracije in krizno upravljanje še naprej sporoča vse ustrezne podatke, vključno s statističnimi podatki, ki so pomembni za izvajanje te uredbe.
2. Država članica, ki se sooča z instrumentalizacijo migrantov, zagotovi tesno sodelovanje z Uradom visokega komisarja Združenih narodov za begunce in ustreznimi partnerskimi organizacijami, da se določijo modalitete podpore instrumentaliziranim prosilcem v skladu s pravili iz tega poglavja ter Uredbe (EU) XXX/XXX [*uredba o azilnem postopku*] in Direktive XXX/XXX [*prenovljena direktiva o pogojih za sprejem*].

POGLAVJE IV

Končne določbe

Člen 9

Začetek veljavnosti

Ta uredba začne veljati dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v državah članicah v skladu s Pogodbama.

V Strasbourgu,

*Za Evropski parlament
predsednica*

*Za Svet
predsednik*