



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 7. prosinca 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2021/0427(COD)

15219/1/22
REV 1

LIMITE

MIGR 373
JAI 1616
ASILE 112
FRONT 451
RELEX 1655
CODEC 1915

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Vijeće
Br. preth. dok.:	14947/22
Br. dok. Kom.:	15152/21
Predmet:	Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila – <i>izvješće o napretku</i>

1. Europska komisija podnijela je 14. prosinca 2021. Prijedlog uredbe o situacijama instrumentalizacije u području migracija i azila¹. Cilj je ove zakonodavne inicijative rješavanje situacija instrumentalizacije u području migracija i azila na razini EU-a, oslanjajući se na rješenja primijenjena u kontekstu mjera potpore za Latviju, Litvu i Poljsku².

¹ COM(2021) 890 final.

² Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o privremenim kriznim mjerama u korist Latvije, Litve i Poljske; COM/2021/752 final.

2. Prijedlog je pripremljen na temelju Zaključaka Europskog vijeća od 21. i 22. listopada 2021.¹, u kojima je istaknuto da EU neće prihvatiti nikakav pokušaj trećih zemalja da instrumentaliziraju migrante u političke svrhe, te predstavlja prilagodbu pravnog okvira EU-a s pomoću konkretnih mjera kako bi se osigurao neposredan i primjeren odgovor na hibridnu prijetnju i upotrebu određenih migracijskih tokova kao političkog instrumenta.
3. Uredbom bi se državama članicama u situaciji instrumentalizacije omogućilo iznimno odstupanje od nekih zajedničkih europskih pravila o azilu, ako je to potrebno i razmjerno. Predloženim opcijama dopunjuju se i jačaju prijedlozi u okviru Pakta o migracijama i azilu.
4. Opća prezentacija prijedloga održana je 15. ožujka 2022. u okviru Radne skupine za azil, nakon čega je uslijedila rasprava u okviru Radne skupine za azil 22. srpnja, 8. rujna i 11. listopada te na razini savjetnika za PUP 9. studenoga i 23. studenoga 2022.
5. Nakon pisanog savjetovanja s delegacijama o posljednjem kompromisnom tekstu predsjedništvo smatra da je postojeći tekst stabilan i da predstavlja uravnotežen kompromis koji odražava širok raspon stajališta država članica. U postojećem tekstu sva upućivanja na druge zakonodavne instrumente nalaze se u uglatim zagradama (uključujući članak 4. koji se odnosi na krizni postupak vraćanja zbog njegove važnosti za schengensko područje te pitanje promjenjive geometrije), čime se izbjegava prejudiciranje budućih rasprava o dotičnim predmetima.
6. S obzirom na raspravu održanu na sastanku Corepera 7. prosinca 2022. predsjedništvo Vijeću podnosi tekst predložene uredbe u kojem se odražava trenutačno stanje.

¹ EUCO 17/21.

2021/0427 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o rješavanju situacija instrumentalizacije u području [...] azila

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora⁴,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija⁵,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

⁴ SL C , , str. .

⁵ SL C , , str. .

- (1) Situacija instrumentalizacije migranata može nastati ako treća zemlja ili nedržavni akter potiče nezakonitu migraciju [...] u Uniju [...] poticanjem ili olakšavanjem, ili čak siljenjem kretanja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva prema vanjskim granicama, na svoje državno područje ili iz njega, a zatim na vanjske granice ili na državno područje jedne ili više država članica, ako takva djelovanja upućuju na namjeru treće zemlje ili nedržavnog aktera da destabilizira Uniju ili određenu državu članicu, ako su ta djelovanja takva da bi mogla ugroziti osnovne funkcije države, uključujući njezinu teritorijalnu cjelovitost, očuvanje javnog poretka ili zaštitu nacionalne sigurnosti. [Što se tiče pravne definicije, primjereno je definiciju instrumentalizacije iz ove Uredbe uskladiti s definicijom iz Uredbe 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama).]
- (1a) Situacije u kojima su nedržavni akteri uključeni u organizirani kriminal, osobito krijumčarenje, ne bi se trebale smatrati instrumentalizacijom migranata ako cilj nije destabilizirati Uniju ili određenu državu članicu. Nadalje, operacije humanitarne pomoći ne bi se trebale smatrati instrumentalizacijom migranata ako cilj nije destabilizirati Uniju ili određenu državu članicu.
- (2) Ova Uredba odgovor je na poziv Europskog vijeća Komisiji iz zaključaka Europskog vijeća od 22. listopada 2021. da predloži sve potrebne izmjene pravnog okvira Unije i konkretne mjere kako bi se osigurao neposredan i odgovarajući odgovor na hibridnu prijetnju u skladu s pravom Unije i međunarodnim obvezama. Nadalje, njome se doprinosi uspostavi sveobuhvatnog i trajnog okvira kojim bi se dotičnim državama članicama osigurali potrebni mehanizmi za djelotvoran i brz odgovor u skladu s postupkom utvrđenim u članku 7. na situaciju instrumentalizacije uz potpuno poštovanje temeljnih prava i međunarodnih obveza.

- (3) Jedan od tih mehanizama u ovoj Uredbi jest uvođenje kriznog postupka [...] azila i vraćanja [...] kojim se državama članicama omogućuje upotreba pravnih mehanizama pri suočavanju s budućim situacijama instrumentalizacije migranata.
- (4) Ovom se Uredbom poštuju temeljna prava i načela priznata u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, a posebno u njezinim člancima 1., 4., 7., 24., 18. te članku 19. [...] stavcima 1. i 2. u Ženevskoj konvenciji od 28. srpnja 1951. Kako bi osobito uzeli u obzir najbolji interesi djeteta, potreba za poštovanjem obiteljskog života te osiguravanje zaštite zdravlja dotičnih osoba, ovom Uredbom predviđena su posebna pravila i zaštitne mjere u pogledu maloljetnika bez pratnje, maloljetnika i članova njihovih obitelji te podnositelja zahtjeva čije zdravstveno stanje zahtijeva posebnu i primjerenu potporu. Pravila i jamstva navedena u Uredbi (EU) XXX/XXX⁶ [*Uredba o postupcima azila*] trebala bi se i dalje primjenjivati na osobe koje podliježu [...] kriznom postupku azila [...], osim ako je ovom Uredbom predviđeno drukčije. Pravila navedena u Direktivi XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*]⁷, uključujući pravila o zadržavanju podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, trebala bi se nastaviti primjenjivati od trenutka podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, osim ako je ovom Uredbom predviđeno drukčije.
- (4a) Pravila i jamstva navedena u Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o dubinskoj provjeri na granicama*], Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o Eurodacu*] i Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o upravljanju azilom i migracijama*] trebala bi se i dalje primjenjivati neovisno o odstupanjima na temelju ove Uredbe. Ovom se Uredbom ne dovode u pitanje pravila primjenjiva na temelju [*Uredbe o kriznim situacijama*]; obje uredbe mogu se primjenjivati usporedno ako su uvjeti za njihovu aktivaciju ispunjeni.

⁶ SL C , , str. .

⁷ SL C , , str. .

- (5) U situaciji instrumentalizacije moglo bi doći do podnošenja brojnih zahtjeva za međunarodnu zaštitu na vanjskoj granici ili u tranzitnoj zoni države članice, često od strane osoba koje su uhićene zbog neovlaštenih prelazaka vanjske granice kopnom, morem ili zrakom ili koje su iskrcane nakon operacija traganja i spašavanja. Kako bi se dotičnoj državi članici koja se suočava sa situacijom instrumentalizacije pomoglo da uredno upravlja tokovima, u okviru kriznog postupka [...] azila, ona bi trebala moći odlučiti da za državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koje su uhićene ili pronađene u blizini vanjske granice s trećom zemljom koja instrumentalizira migrante nakon neovlaštenog prelaska kopnom, morem ili zrakom ili koji su iskrcani nakon operacija traganja i spašavanja, ili nakon što su se javili na graničnim prijelazima, registrira zahtjeve za međunarodnu zaštitu samo na za to određenim točkama za registraciju koje se nalaze u blizini granice te osigurati djelotvornu mogućnost za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo na posebnim točkama koje su za to određene i koje bi trebale biti lako dostupne. Djelotvoran i stvaran pristup postupku međunarodne zaštite mora se osigurati u skladu s člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. Stoga bi dotična država članica trebala osigurati određivanje i otvaranje dostatnog broja točaka za registraciju u tu svrhu, koje mogu uključivati granične prijelaze. Podnositelje zahtjeva trebalo bi propisno obavijestiti o mjestima na kojima će se njihov zahtjev registrirati i na kojima ga mogu podnijeti.

- (6) U situaciji instrumentalizacije migranata ključno je spriječiti ulazak osoba koje ne ispunjavaju uvjete za ulazak, osiguravajući pritom zaštitu temeljnih prava. Kako bi se dotičnoj državi članici koja se suočava s takvom situacijom osigurala potrebna fleksibilnost i izbjeglo da neprijateljska treća država ciljano instrumentalizira određene nacionalnosti ili određene kategorije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva, dotična država članica trebala bi moći u okviru kriznog postupka [...] azila [...] navedenog u ovoj Uredbi donijeti odluku na temelju postupka na granici, kako je naveden u članku 41. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], o dopuštenosti i osnovanosti svih zahtjeva za međunarodnu zaštitu [...]. Načela i jamstva navedena u Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] moraju se poštovati.
- (7) [...] Pri suočavanju s instrumentalizacijom dotičnoj državi članici potrebno je preusmjeravanje resursa kako bi mogla rješavati pitanje dolazaka državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na njezine granice. Stoga dotična država članica može trebati vremena da preraspodijeli svoje resurse i poveća svoje kapacitete, među ostalim uz potporu relevantnih agencija EU-a. Nadalje, broj podnositelja zahtjeva u postupku na granici može biti veći nego u uobičajenim okolnostima te stoga državi članici koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije može trebati više vremena za donošenje odluka bez dopuštanja ulaska na državno područje. [...] U takvoj situaciji dotična država članica trebala bi moći registrirati zahtjeve za međunarodnu zaštitu u produljenom roku od [...] tri tjedna. Osim toga, trebalo bi biti moguće razmotriti zahtjeve za međunarodnu zaštitu na granici u roku od najviše [...] dvadeset tjedana. Ako se odluka o zahtjevu, uključujući odluku o mogućoj žalbi protiv negativne odluke, koja ne bi trebala imati automatski suspenzivni učinak, ne donese u roku od [...] dvadeset tjedana, ulazak na državno područje trebalo bi odobriti, ako se na osobu ne primjenjuje postupak vraćanja kako je navedeno u [članku 41.a Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]]. [...] Međutim, dotična država članica trebala bi dati prednost registraciji zahtjeva osoba s posebnim potrebama u vezi s prihvatom kako su definirane u članku 2. stavku 13. Direktive XXX/XXX [Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)], posebno maloljetnika bez pratnje i maloljetnika, a zatim članova obitelji maloljetnika.

- (8) U skladu s [člankom 8. stavkom 3. točkom (d) Direktive XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*]] podnositelja zahtjeva može se zadržati kako bi se u kontekstu postupka mogla donijeti odluka o njegovu pravu na ulazak na državno područje. Tom se Direktivom također propisuju da države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva samo kada se to pokaže potrebnim i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja. Države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva samo ako se ne mogu primijeniti druge manje prisilne mjere [...]. U svakom slučaju, ako se primjenjuje zadržavanje, a jamstva i uvjeti za zadržavanje nisu ispunjeni ili se ne mogu ispuniti na granici, krizni postupak [...] azila ne bi se trebao primjenjivati ili bi se trebao prestati primjenjivati, kako je predviđeno u [članku 41. stavku 9. točki (d) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]].
- (9) [...] Pri provedbi kriznog postupka [...] azila nadležna tijela trebala bi prvenstveno uzeti u obzir [...] zaštitne mjere za podnositelje zahtjeva s posebnim postupovnim potrebama i posebnim potrebama u vezi s prihvatom, uključujući zdravstvena stanja. Zbog toga država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije ne bi trebala [...] primjenjivati ili bi trebala prestati primjenjivati [...] hitne postupke [...] azila [ako postoje medicinski razlozi za neprimjenjivanje postupka na granici u skladu s člankom 41. stavkom 9. točkom (c) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] ili ako se potrebna potpora ne može pružiti podnositeljima zahtjeva s posebnim postupovnim potrebama u skladu s člankom 41. stavkom 9. točkom (b) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]]. [...] Dotična država članica trebala bi [...] dati prednost razmatranju zahtjeva osoba [...] s posebnim postupovnim potrebama u skladu s Uredbom (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] i s posebnim potrebama u vezi s prihvatom kako su definirane u [članku 2. stavku 13. Direktive XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*], posebno maloljetnika bez pratnje i maloljetnika, a zatim članova obitelji maloljetnika [...]].

- (10) Potrebno je izbjegavati sve oblike nasilja na granici ili ih, prema potrebi, rješavati na razmjeran način, ne samo radi zaštite teritorijalne cjelovitosti i sigurnosti države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije, nego i kako bi se osiguralo i zaštitilo državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva, uključujući obitelji i djecu koji mirno čekaju mogućnost za podnošenje zahtjeva za azil u Uniji. [...] Dotična država članica, posebice u situaciji instrumentalizacije migranata, kada državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva silom pokušavaju masovno ući koristeći se nasilnim sredstvima, može poduzeti potrebne razmjerne mjere, u skladu sa svojim nacionalnim pravom, kako bi očuvala sigurnost, javni poredak i osigurala djelotvornu primjenu ove Uredbe.
- (11) [...] U situaciji instrumentalizacije država članica u praksi možda neće moći osigurati materijalne uvjete prihvata koji se obično zahtijevaju jer bi kapaciteti države članice mogli biti preopterećeni. Zbog toga bi u takvoj situaciji [...] dotična država članica trebala moći utvrditi modalitete materijalnih uvjeta prihvata koji se razlikuju od onih predviđenih Direktivom XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*] u slučajevima koji nisu navedeni u [članku 17. stavku 9. te Direktive, istodobno pokrivajući njihove osnovne potrebe u skladu s uvodnom izjavom 32. Direktive XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*]]. [...] Države članice ujedno bi trebale osigurati pristup humanitarnoj pomoći [...] u skladu s postojećim potrebama dotičnih osoba i omogućiti njezino pružanje. Pristup pravnih savjetnika zajamčen je u skladu s [člankom 8. stavkom 4., člankom 14. stavkom 1. i člankom 16. stavkom 3. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]. Uloga UNHCR-a i organizacija kojima je dotična država članica povjerila posebne zadaće posebno je opisana u članku 18. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]].

- [(12) Radi dopune [...] postupka azila [...] i osiguravanja potpune usklađenosti s njim, nadležnim tijelima države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata trebalo bi pružiti potrebnu fleksibilnost za provedbu postupaka vraćanja slijedom postupka azila, u slučaju da je zahtjev odbijen ili u vezi s postupkom koji je okončan bez odobrenja međunarodne zaštite, osobito povlačenjem zahtjeva za azil. Zato bi u situaciji instrumentalizacije i ne dovodeći u pitanje postojeće aranžmane EU-a o ponovnom prihvatu, dotičnoj državi članici trebalo dopustiti da odstupi od primjene članka 41.a Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], Direktive XXX/XXX [*Direktiva o vraćanju (preinaka)*] i umjesto toga primijeni nacionalno pravo uzimajući pritom u obzir, *mutatis mutandis*, članak 4. stavak 4. Direktive XXX/XXX [*Direktiva o vraćanju (preinaka)*]. Članak 4. stavak 4. sadržava temeljna jamstva koja se poštuju i u tim slučajevima. [...] Ako je naknadni zahtjev podnesen samo radi odgode ili ometanja vraćanja, države članice mogu primijeniti pravila navedena u [člancima 42. i 43. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]].
- (13) Pri primjeni odstupanja u području vraćanja [...] dotična država članica trebala bi potpuno poštovati Povelju Europske unije o temeljnim pravima i svoje međunarodne obveze. U pogledu državljana trećih zemalja na koje se primjenjuje nacionalno pravo, države članice u skladu s [člankom 4. stavkom 4. Direktive XXX/XXX [*Direktiva o vraćanju (preinaka)*]] osiguravaju da postupanje i razina zaštite nisu nepovoljniji od onih navedenih u [članku 10. stavcima 4. i 5. (ograničenja primjene prisilnih mjera), članku 11. stavku 2. točki (a) (odgoda udaljavanja), članku 17. stavku 1. točkama (b) i (d) (hitna zdravstvena zaštita i uvažavanje potreba ranjivih osoba) te člancima 19. i 20. (uvjeti za zadržavanje)] te da se njima poštuju načelo *zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja*. [...]

- (13a) Pravilima navedenima u ovoj Uredbi ne dovodi se u pitanje mogućnost država članica da odstupe od primjene Direktive XXX/XXX [*Direktiva o vraćanju (preinaka)*] na temelju članka 2. stavka 2. točke (a) te direktive u pogledu državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva koje su uhitila ili presrela nadležna tijela u vezi s nezakonitim prelaskom vanjske granice države članice kopnom, morem ili zrakom i koji potom nisu dobili dozvolu ili pravo boravka u toj državi članici.]
- (14) Ako država članica primjenjuje jednu ili više mjera iz ove Uredbe, država članica trebala bi obavijestiti državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva [...], na jeziku koji državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva razumiju ili se opravdano pretpostavlja da ga razumiju, o odstupanjima koja se primjenjuju, dostupnim točkama za registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, posebno o lokacijama najbližih točaka na kojima se mogu registrirati i podnijeti zahtjevi za međunarodnu zaštitu, [...] i o trajanju tih mjera. U tu se svrhu mogu upotrebljavati informativne ploče. Države članice dužne su odgovoriti na posebne postupovne potrebe podnositeljâ zahtjeva koje se mogu pojaviti i na odgovarajući način pružiti informacije. Nadalje, [članak 8. (o pružanju informacija) i članak 35. stavak 2. (u pogledu informacija o mogućnosti žalbe na odluku o zahtjevu) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] trebali bi se primjenjivati].

- (14a) U situaciji instrumentalizacije posebno je važno da se poduzmu sve mjere za sprečavanje nezakonitih sekundarnih migracija uz istodobno pružanje pune potpore jednoj ili više država članica suočenima s dolaskom državljanâ trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao posljedicom takve situacije. Osim toga, ovom se Uredbom ne utječe na izvršavanje odgovornosti koju države članice imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.
- (15) U slučaju instrumentalizacije migranata država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije trebala bi moći zatražiti od drugih država članica mjere potpore i solidarnosti koje najbolje odgovaraju njezinim potrebama za upravljanjem situacijom instrumentalizacije. Mjere potpore i solidarnosti za rješavanje situacije instrumentalizacije mogu biti raznolike, uključujući mjere za izgradnju kapaciteta, premještanje, potporu vraćanju i potporu vanjskoj dimenziji krize te mjere usmjerene na odgovor na situaciju instrumentalizacije suradnjom ili uspostavom komunikacije s trećim zemljama čiji su državljani predmet instrumentalizacije.

- (16) Ostale države članice koje same nisu suočene sa situacijom instrumentalizacije trebale bi biti pozvane dati doprinos u korist države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije s pomoću mjera potpore i solidarnosti koje odgovaraju utvrđenim potrebama. Komisija bi trebala koordinirati te mjere potpore i solidarnosti čim prije nakon primitka zahtjeva države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije.
- (17) Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata može zatražiti potporu Agencije EU-a za azil, Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu ili Europolu u skladu s njihovim mandatima. Uz navedeno, i ako je primjereno, Agencija za azil može ponuditi pomoć na vlastitu inicijativu u skladu s člankom 16. stavkom 1. točkom (d) Uredbe 2021/2303 [...] [*Uredba o EUAA-u*], dok Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu može u dogovoru s dotičnom državom članicom ponuditi pomoć u području vraćanja u skladu s člancima 48., 50., 52. i 53. Uredbe (EU) 2019/1896, a Europol može ponuditi pomoć u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe (EU) 2016/794.

- (18) Ako dotična država članica zatraži primjenu relevantnih odstupanja navedenih u ovoj Uredbi na temelju nepobitnih dokaza za postojanje situacije instrumentalizacije, [...] Komisija bi trebala [...] podnijeti prijedlog kojim se državi članici odobrava primjena pravila odstupanja predviđenih ovom Uredbom. Komisija bi ujedno trebala moći podnijeti prijedlog ako to smatra primjerenim na temelju informacija koje je dostavila država članica koja je podnijela zahtjev. Nadalje, kako bi se osigurala visoka razina političkog nadzora te potpore i izražavanja solidarnosti Unije, u oba je slučaja potrebno uzeti u obzir je li Europsko vijeće potvrdilo da su Unija ili jedna ili više njezinih država članica suočene sa situacijom instrumentalizacije migranata. [...] Instrumentalizacija migranata može ugroziti osnovne funkcije države članice, uključujući očuvanje javnog poretka ili zaštitu njezine nacionalne sigurnosti. Stoga bi Vijeću trebalo dodijeliti provedbene ovlasti za donošenje provedbene odluke kojom se državi članici odobrava primjena odstupanja predviđenih ovom Uredbom. Vijeće bi ujedno trebalo biti ovlašteno staviti izvan snage ili produljiti za najviše šest mjeseci odstupanja predviđena ovom Uredbom na temelju prijedloga Komisije, ovisno o tome jesu li okolnosti kojima se opravdava uvođenje odstupanja i dalje prisutne ili su završile. Odluka o produljenju može uključivati izmjenu primijenjenih odstupanja [...]. Pri izvršavanju svojih ovlasti i obavljanju svojih odgovornosti Komisija i Vijeće trebali bi u svakom trenutku osigurati poštovanje načela proporcionalnosti.
- (18a) Provedbena odluka Vijeća trebala bi biti nužna samo u posebnim slučajevima, posebice ako instrumentalizacija predstavlja kriznu situaciju obilježenu potaknutim nezakonitim migracijama u Uniju i ako je takve prirode ili bi u kombinaciji s drugim hibridnim napadima mogla predstavljati rizik za osnovne funkcije države, očuvanje javnog poretka ili zaštitu nacionalne sigurnosti, ili ako instrumentalizacija predstavlja kriznu situaciju obilježenu neočekivanim i znatnim povećanjem broja zahtjeva za azil na vanjskoj granici.

- (19) Provedbena odluka Vijeća trebala bi sadržavati odobrenje posebnih odstupanja koja bi država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije migranata mogla primjenjivati te datum od kojeg bi se trebala primjenjivati, kao i njihovo trajanje. Nadalje, u njoj bi se trebali navesti razlozi na kojima se temelji i osobno područje primjene odstupanja.
- (20) Kako bi se dotičnu državu članicu poduprlo u pružanju potrebne pomoći državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva koji su obuhvaćeni područjem primjene ove Uredbe, među ostalim promicanjem aktivnosti dobrovoljnog povratka ili izvršavanjem svojih humanitarnih dužnosti, agencije UN-a, posebno UNHCR, i druge relevantne partnerske organizacije kojima su države članice povjerile posebne zadaće, posebno Međunarodna organizacija za migracije i Međunarodna federacija društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca, trebale bi imati djelotvoran pristup granici pod uvjetima utvrđenima u Direktivi (EU) XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*] i Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]. Visokom povjereniku za izbjeglice trebalo bi omogućiti pristup podnositeljima zahtjeva, uključujući one koji se nalaze na granici. U tu bi svrhu dotična država članica trebala [...] održavati suradnju s [...] tim organizacijama.
- (20a) Kad je riječ o Cipru, Uredbom Vijeća (EZ) br. 866/2004 od 29. travnja 2004. o režimu prema članku 2. Protokola br. 10 uz Akt o pristupanju predviđaju se posebna pravila koja se primjenjuju na crtu razgraničenja između područja Republike Cipra u kojima Vlada Republike Cipra izvršava stvarnu kontrolu i onih područja u kojima Vlada Republike Cipra ne izvršava stvarnu kontrolu. Iako ta crta razgraničenja nije vanjska granica, razvidno je da bi situaciju u kojoj treća zemlja ili nedržavni akter potiče ili olakšava kretanje državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva preko te crte razgraničenja trebalo smatrati instrumentalizacijom.

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

III

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

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

DONIJELI SU OVU UREDBU:

POGLAVLJE I.

Opće odredbe

Članak 1.

Predmet

1. Ovom se Uredbom predviđaju posebna pravila koja iznimno odstupaju od onih utvrđenih u Uredbi (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], Direktivi (EU) XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*] i Direktivi (EU) XXX/XXX [*Direktiva o vraćanju (preinaka)*] koje država članica može primijeniti u situaciji instrumentalizacije [...]kako je definirana u stavku 2. ako je to nužno i proporcionalno za odgovor na takvu situaciju. Njome se ujedno predviđaju posebna pravila o mjerama potpore i solidarnosti koje se mogu poduzeti u takvoj situaciji.
2. Situacija instrumentalizacije migranata znači situacija u kojoj treća zemlja ili nedržavni akter potiče ili olakšava kretanje državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva do vanjskih granica, što znači kopnene granice država članica, uključujući riječne i jezerske granice, morske granice i zračne luke, riječne luke, morske luke i jezerske luke, pod uvjetom da nisu unutarnje granice, ili u državu članicu, s ciljem destabilizacije Unije ili države članice u kojoj bi takva djelovanja mogla ugroziti osnovne funkcije države članice, uključujući očuvanje javnog poretka ili zaštitu njezine nacionalne sigurnosti (dalje u tekstu „instrumentalizacija”) [...].

Ova Uredba ne utječe na temeljna načela i jamstva [utvrđena aktima] od kojih su odstupanja dopuštena na temelju ove Uredbe.

POGLAVLJE II.

Krizni [...] postupak azila i vraćanja u situaciji instrumentalizacije [...]

Članak 2.

Krizni [...] postupak azila u situaciji instrumentalizacije [...]

[...] U situaciji instrumentalizacije [...] država članica koja je zbog takve situacije na svojim vanjskim granicama suočena s dolaskom državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva [...] koji su podvrgnuti instrumentalizaciji i koji su uhićeni ili pronađeni u blizini vanjske granice, što znači kopnene granice države članice, uključujući riječne i jezerske granice, morske granice i zračne luke, riječne luke, morske luke i jezerske luke, pod uvjetom da nisu unutarnje granice, [...] u vezi s neovlaštenim prelaskom kopnom, morem ili zrakom, ili koji su iskrcani nakon operacija traganja i spašavanja ili koji su se javili na graničnim prijelazima, može primijeniti jedno ili više sljedećih odstupanja u odnosu na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva iz ovog stavka [...]:

- a) odstupajući od [članka 27. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], registrirati zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene u razdoblju tijekom kojeg se ova točka primjenjuje najkasnije [...] tri tjedna nakon podnošenja zahtjeva.

Pri primjeni tog odstupanja dotična država članica daje prednost registraciji zahtjeva [...] osoba s posebnim potrebama u vezi s prihvatom kako su definirane u [*Direktivi o uvjetima prihvata (preinaka)*] [...] i [...] članova obitelji maloljetnika. Dotična država članica također može dati prednost registraciji zahtjeva koji su vjerojatno utemeljeni.

- b) odstupajući od članka 41. stavka 2. točaka (a) i (b), članka 41. stavka 5. te članka 41. stavka 9. točke (a) Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]⁸ i u skladu s člankom 41. stavcima 13. i 14. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], na svojoj vanjskoj granici, u blizini vanjske [...] granice[...] ili u tranzitnim zonama, ili ako ih dotična država članica ne može smjestiti na tim lokacijama, na drugim određenim lokacijama na svojem državnom području, odlučuje o dopuštenosti i osnovanosti svih zahtjeva državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva registriranih u razdoblju tijekom kojeg se primjenjuje ova točka.

Pri primjeni tog odstupanja dotična država članica daje prednost razmatranju zahtjevâ za međunarodnu zaštitu [...] koje su podnijele osobe s posebnim postupovnim potrebama ili posebnim potrebama u vezi s prihvatom kako su definirane u [*Direktivi o uvjetima prihvata (preinaka)*] i u [*Uredbi o postupcima azila*] [...] i [...] članovi obitelji maloljetnika. Dotična država članica također može dati prednost razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su vjerojatno utemeljeni ili očito neutemeljeni.

- c) odstupajući od [članka 41. stavka 11. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]], [...] trajanje kriznog [...] postupka azila za razmatranje zahtjeva registriranih u razdoblju tijekom kojeg se primjenjuje odstupanje u skladu s ovom točkom [...] je što je moguće kraće, ali u svakom slučaju najviše dvadeset tjedana, uključujući žalbu, počevši od datuma registracije tog zahtjeva. [...]

⁸ Upućivanje na tekst prijedloga kako ga je Komisija izmijenila 2020.

- d) odstupajući od članka 12. stavka 5. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], [...] osobni intervju može se izostaviti i u slučaju kada tijelo koje provodi postupak određivanja može donijeti pozitivnu odluku na temelju raspoloživih dokaza u pogledu statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita.

[...]

Članak 3.

Materijalni uvjeti prihvata

Odstupajući od [članka 16., članka 17. stavka 1., članka 17. stavka 2. točke (c) i stavaka od 6. do 8. Direktive XXX/XXX [Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)], [...], država članica može privremeno, od trenutka podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu do registracije, a zatim za najdulje razdoblje iz članka 2. točke (c) ili od trenutka podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu do registracije, a zatim za razdoblje iz [članka 41. stavka 11. Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o postupcima azila]] u slučaju da se ne primjenjuje odstupanje iz članka 2. točke (c), utvrditi druge modalitete materijalnih uvjeta prihvata [...] u odnosu na podnositelje zahtjeva koji su uhićeni ili pronađeni zbog instrumentalizacije u skladu s ovom Uredbom [...] ili su se javili na graničnim prijelazima. Države članice ispunjavaju osnovne potrebe podnositelja zahtjeva, posebno u pogledu hrane, vode, odjeće, odgovarajuće zdravstvene skrbi i privremenog smještaja prilagođenog sezonskim vremenskim uvjetima, uz puno poštovanje ljudskog dostojanstva. Odstupanjem od [članka 17. stavka 2. točke (c) Direktive XXX/XXX [Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)]] ne dovodi se u pitanje pristup pravnih savjetnika u skladu s [člankom 8. stavkom 4., člankom 14. stavkom 1. i člankom 16. stavkom 3. Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o postupcima azila] i pristup UNHCR-a u skladu s člankom 18. Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o postupcima azila]].

[Članak 4.]

Krizni [...] postupak vraćanja u situaciji instrumentalizacije [...]

Dotična država članica suočena s dolaskom državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na svoju vanjsku granicu u situaciji instrumentalizacije može donijeti odluku prema kojoj ne primjenjuje članak 41.a Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*], Direktivu XXX/XXX [*Direktiva o vraćanju (preinaka)*] i umjesto toga primjenjuje nacionalno pravo, poštujući *mutatis mutandis* [članak 4. stavak 4. Direktive XXX/XXX [*Direktiva o vraćanju (preinaka)*]], u odnosu na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji su podvrgnuti instrumentalizaciji, koji su uhićeni ili pronađeni u skladu s ovom Uredbom ili koji su se pojavili na graničnim prijelazima i koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu i čiji su zahtjevi naknadno odbijeni te koji nemaju pravo ostati i kojima nije dopušten ostanak.]⁹

[...]

⁹ Uključivanjem ove odredbe ne dovodi se u pitanje stajalište koje će Vijeće zauzeti s obzirom na mišljenje Pravne službe Vijeća o relevantnosti za schengensku pravnu stečevinu i promjenjivoj geometriji.

Članak 5.

Mjere potpore i solidarnosti

1. Ako je država članica suočena sa situacijom instrumentalizacije [...], može zatražiti mjere potpore i solidarnosti od drugih država članica kako bi upravljala tom situacijom i navesti vrstu potrebnih mjera potpore i solidarnosti. Potpora drugih država članica i solidarni doprinosi u korist države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije [...] dobrovoljni su i mogu uključivati sljedeće vrste doprinosa:
 - a) mjere za izgradnju kapaciteta u području azila, prihvata i vraćanja;
 - b) operativnu potporu u području azila, prihvata i vraćanja;
 - c) mjere usmjerene na odgovor na situaciju instrumentalizacije, uključujući posebne mjere za potporu vraćanju, putem suradnje ili uspostave komunikacije s trećim zemljama čiji su državljani instrumentalizirani; ili
 - d) sve druge mjere koje se smatraju primjerenima za rješavanje situacije instrumentalizacije i potporu dotičnoj državi članici te premještanja.
2. Država članica suočena sa situacijom instrumentalizacije Komisiji šalje zahtjev za potporu i solidarne doprinose drugih država članica te u njemu navodi koje mjere solidarnosti traži.

3. Ne dovodeći u pitanje odredbe o solidarnosti iz drugih instrumenata [...], Komisija što prije nakon primitka zahtjeva za mjere potpore i solidarnosti iz stavka 2. poziva druge države članice da daju doprinos mjerama potpore i solidarnosti iz stavka 1. koje odgovaraju potrebama države članice koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije. Komisija koordinira mjere potpore i solidarnosti iz ovog članka.
4. Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije [...] može, u skladu s pravilima iz uredaba o tim agencijama, zatražiti potporu Agencije EU-a za azil, Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu ili Europolu u skladu s njihovim mandatima. [...]

Članak 6.

Posebne odredbe i jamstva

1. Kad primjenjuje odstupanja iz članaka 2., 3. [...] ili 4., dotična država članica propisno obavješćuje državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva, na jeziku koji državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije, o primijenjenim mjerama, o lokaciji točaka za registraciju, uključujući granične prijelaze, dostupnima za registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu te o trajanju mjera. Informacije se mogu pružiti na informativnim pločama, ne dovodeći u pitanje [članak 8. i članak 19. stavak 2. Uredbe (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*]].

- 1.a Produljenjem roka za registraciju zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 2. točkom (a) ne dovode se u pitanje [obveze poštovanja rokova navedenih u članku 10. stavku 1. točki (b) [*Uredbe o EUODAC-u*]].
- 1.b Odstupanja u skladu s člankom 2. ne utječu na postupak određivanja odgovorne države članice u okviru [AMMR-a]. Ako je postupak određivanja odgovorne države članice dulji od najduljeg trajanja kriznog postupka azila, postupak se završava na državnom području države članice koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice.
2. Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije [...] ne primjenjuje članke 2., 3. [...] ili 4. dulje od onoga što je nužno za rješavanje situacije instrumentalizacije, [...] a u svakom slučaju ne dulje od razdoblja utvrđenog u provedbenoj odluci Vijeća iz članka 7. stavka 4.

POGLAVLJE III.

Postupovna pravila

Članak 7.

Postupak izdavanja odobrenja

1. Država članica [...] suočena sa situacijom instrumentalizacije [...] može u tim iznimnim okolnostima zatražiti odobrenje za primjenu odstupanja predviđenih u člancima 2., 3. [...] ili 4.
2. [...] Ako država članica koja je podnijela zahtjev Komisiji dostavi nepobitne dokaze za postojanje uvjeta iz članka 1. stavka 2., Komisija na temelju tih dokaza bez odgode podnosi prijedlog odgovarajuće provedbene odluke Vijeća iz stavka 3. Komisija može podnijeti takav prijedlog i ako to smatra prikladnim na temelju [...] informacija koje je dostavila država članica koja je podnijela zahtjev i svih drugih informacija koje su joj dostupne.
3. Vijeće hitno [...] ocjenjuje prijedlog [...] i, ovisno o ishodu takve procjene, donosi provedbenu odluku kojom se dotičnoj državi članici odobrava primjena posebnih odstupanja predviđenih u člancima 2., 3. [...] ili 4.
4. U provedbenoj odluci Vijeća iz stavka 3. navode se razlozi na kojima se ona temelji te datum od kojeg se mogu primjenjivati pravila utvrđena u člancima 2., 3. [...] ili 4., kao i rok za njihovu primjenu, koji nije dulji od početnog razdoblja od šest mjeseci, te se u njoj navode državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji su podvrgnuti instrumentalizaciji.

5. Komisija i Vijeće stalno prate i preispituju situaciju instrumentalizacije [...]. Ako to smatra primjerenim, Komisija na temelju relevantnih informacija može predložiti stavljanje izvan snage provedbene odluke Vijeća iz stavka 3. ili donošenje nove provedbene odluke Vijeća kojom se odobrava izmjena ili produljenje [...] posebnih odstupanja iz članka 2., 3. [...] ili 4. za razdoblje koje nije dulje od dodatnog razdoblja od šest mjeseci. Ako država članica koja je podnijela zahtjev Komisiji dostavi nepobitne dokaze za nastavak postojanja uvjeta iz članka 1. stavka 2., Komisija na temelju takvih dokaza podnosi prijedlog nove provedbene odluke Vijeća o izmjeni ili produljenju posebnih odstupanja iz članka 2., 3. [...] ili 4. za razdoblje koje nije dulje od dodatnog razdoblja od šest mjeseci. Dotična država članica dostavlja Komisiji konkretne informacije koje su joj potrebne za provedbu tog preispitivanja i za izradu prijedloga za stavljanje izvan snage ili produljenje, kao i sve druge informacije koje Komisija zatraži.
6. Države članice nastavljaju tijekom najduljeg razdoblja iz članka 2. primjenjivati postupovna odstupanja navedena u provedbenoj odluci Vijeća iz stavka 3. na one podnositelje zahtjeva čiji su zahtjevi za međunarodnu zaštitu registrirani u razdoblju tijekom kojeg se ta odstupanja mogu primjenjivati do donošenja konačne odluke o njihovom zahtjevu ili do vraćanja dotičnih državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva u skladu s člankom 4.
7. Pri izvršavanju svojih ovlasti i obavljanju svojih odgovornosti na temelju ovog članka, Komisija i Vijeće u svakom trenutku jamče poštovanje načela proporcionalnosti.

Članak 8.

Suradnja i procjena

1. Komisija, relevantne institucije i agencije Europske unije te država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije [...] blisko surađuju i redovito se međusobno obavješćuju o provedbi odstupanja i mjera iz članka 7. Dotična država članica nastavlja dostavljati sve relevantne podatke, uključujući statističke podatke relevantne za provedbu ove Uredbe, putem Mreže EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija.
2. Država članica koja je suočena sa situacijom instrumentalizacije [...] održava [...] blisku suradnju s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice i bilo kojom drugom [...] organizacijom koju je država članica [...] ovlastila [...] za zadaće u skladu s ovim poglavljem i [...] Uredbom (EU) XXX/XXX [*Uredba o postupcima azila*] te Direktivom XXX/XXX [*Direktiva o uvjetima prihvata (preinaka)*].

POGLAVLJE IV.

Završne odredbe

Članak 9.

Stupanje na snagu

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

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

Sastavljeno u Strasbourgu

Za Europski parlament
Predsjednik/Predsjednica

Za Vijeće
Predsjednik/Predsjednica