



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Страсбург, 14.12.2021 г.  
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Предложение за

**РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за справяне със ситуации на инструментализиране в областта на миграцията и  
убежището**

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цели на предложението**

#### **Отговор на инструментализирането на мигранти по външните граници на ЕС**

Наблюдава се изключително тревожно явление, свързано с нарастващата роля на държавни субекти при изкуственото създаване и подпомагане на незаконната миграция, при което миграционните потоци се използват като инструмент за политически цели, за да се дестабилизира Европейският съюз и неговите държави членки.

В отговор на инструментализирането на хора от режима в Беларус, в заключенията на Европейския съвет от 21 и 22 октомври 2021 г. беше подчертано, че ЕС няма да приеме каквито и да било опити на трети държави да инструментализират мигранти за политически цели. Лидерите поеха ангажимент да продължат да противодействат на продължаващата хибридна атака, предприета от беларуския режим по външната граница на ЕС. Те припомниха и необходимостта да се гарантират ефективни връщания и пълно прилагане на споразуменията и договореностите за обратно приемане, като се използват необходимите лостове. Те заявиха, че Европейският съюз остава решен да гарантира ефективен контрол на външните си граници. Комисията беше приканена да предложи всички необходими промени в нормативната уредба на ЕС и конкретни мерки с подходяща финансова подкрепа, за да се гарантира незабавен и подходящ отговор в съответствие с правото на ЕС и международните задължения, включително зачитането на основните права.

На 23 ноември 2021 г. Комисията, съвместно с върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, прие съобщение<sup>1</sup>, в което се обобщават мерките, предприети за справяне с непосредствената ситуация, както и вече прилаганите допълнителни мерки за създаване на инструментариум с по-постоянен характер, предназначен за справяне с бъдещи опити за дестабилизиране на ЕС чрез инструментализиране на мигранти. Тя вече беше обърнала внимание на това явление в обновения план за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2021—2025 г.)<sup>2</sup>.

Като част от тези мерки, на 1 декември 2021 г. Комисията прие предложение за решение на Съвета, основано на член 78, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и насочено към оказване на подкрепа на Латвия, Литва и Полша, като се предвидят мерките и оперативната подкрепа, необходими за управлението по организиран и достоен начин на пристигането на лица, инструментализирани от Беларус, при пълно зачитане на основните права. С предложението се допълват финансовите, оперативните и дипломатическите усилия от страна на Съюза и на неговите държави членки в отговор на тази хибридна атака, включително ограничителни мерки срещу режима в Беларус, предоставяне на материална подкрепа чрез механизма за гражданска защита на Съюза в полза на съответните държави членки, разполагане на агенциите на ЕС или мобилизиране на допълнителни средства в подкрепа на Латвия, Литва и Полша.

<sup>1</sup> Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Отговор на осъществяването на държавно равнище инструментализиране на мигранти по външната граница на ЕС (JOIN(2021) 32 final).

<sup>2</sup> COM(2021) 591 final.

Не може да се изключи възможността в бъдеще и други да се опитат да извършват хибридни атаки срещу Съюза, при които се прибегва до инструментализиране на мигранти. Поради тази причина е важно Съюзът и неговите държави членки да бъдат напълно подготвени да се сблъскат с бъдещи опити за инструментализиране на мигранти и да им отговорят бързо. Заложените в настоящото предложение елементи, както и мерките, включени в изменението на Кодекса за шенгенските граници, са в съответствие с отправената от Европейския съвет покана до Комисията и са насочени към осигуряване на рамка за такъв отговор.

Когато се сблъскат със ситуация на инструментализиране на мигранти, държавите членки следва да разполагат с достатъчна гъвкавост да действат съгласно нормативна уредба за справяне с конкретната ситуация, както и да гарантират спазването на правата на лицата, станали жертва на инструментализиране. Ето защо Комисията предлага нов инструмент в допълнение към тези, които вече са включени в Новия пакт за миграцията и убежището, предназначен за справяне с извънредните обстоятелства, свързани с инструментализирането на мигранти. Настоящото предложение основава на решенията, приложени в контекста на мерките в подкрепа на Латвия, Литва и Полша, за да се обезпечат държавите членки с всички необходими правни инструменти за преодоляване на бъдещи ситуации на инструментализиране, ако възникнат такива. Така ще се осигури стабилна и леснодостъпна рамка за справяне с всяка подобна бъдеща ситуация, с което ще се избегне необходимостта да се използват *ad hoc* мерки в съответствие с член 78, параграф 3 от ДФЕС за справяне със ситуации на инструментализиране, които попадат в обхвата на настоящото предложение.

В предложението за изменение на Кодекса за шенгенските граници<sup>3</sup> инструментализирането на мигранти е определено като ситуация, при която трета държава подбужда незаконни миграционни потоци към Съюза, като активно насърчава или способства движението на граждани на трети страни към външните граници през или от своята територия и след това към тези външни граници, когато тези действия са показателни за намерението на трета страна да дестабилизира Съюза или държава членка, когато естеството на тези действия може да изложи на риск основните функции на държавата, включително нейната териториална цялост, поддържането на обществения ред или опазването на нейната национална сигурност.

В допълнение към предложението за изменение на Кодекса на шенгенските граници, настоящото предложение се отнася до ситуацията на инструментализиране от гледна точка на миграцията, убежището и връщането<sup>4</sup>. Целта на настоящото предложение е да се окаже подкрепа на държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, като се създаде специална извънредна процедура за управление на миграцията и убежището, а при необходимост се предвидят и мерки за подкрепа и солидарност, насочени към управление на пристигането на лица, инструментализирани от трета държава, по организиран, хуманен и достоен начин и при пълно зачитане на основните права. Предложението до голяма степен възпроизвежда набора от възможности, предоставени на Латвия, Литва и Полша съгласно предложението за решение на Съвета относно временни спешни мерки в

<sup>3</sup> Предложение (xxxx/xxxx) на Комисията за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

<sup>4</sup> Предложение (xxxx/xxxx) на Комисията за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

полза на тези държави членки<sup>5</sup>. Може да се очаква, че когато предвидените мерки са оправдани, ЕС и други държави членки също ще оказват подкрепа на държавите членки, изправени пред последиците от ситуацията на инструментализиране на мигранти, чрез инструменти като подкрепа от агенциите на ЕС, възможности за финансиране от ЕС и механизма за гражданска защита на Съюза.

С предложените варианти се допълват и укрепват предложенията, включени в Новия пакт за миграцията и убежището. Следователно конкретните правила, въведени с настоящото предложение за постоянна рамка, се основават на предложенията на Комисията, които формират основата на бъдещата политика на ЕС в областта на миграцията и убежището, и следва да бъдат в съответствие с тях. На първо място, предложението от 2016 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище<sup>6</sup>, с което в пълна степен се хармонизират и определят общите процедурни правила и гаранции в областта на убежището, както и измененото предложение<sup>7</sup>, прието през 2020 г., с което се установява новата процедура за предоставяне на убежище на границата. На второ място, предложението от 2016 г. за преработен текст на Директивата относно условията на приемане<sup>8</sup>, с която се определя основата за единни материални условия на приемане и се създават допълнителни задължения за кандидатите за международна закрила, насочени към предотвратяване на неразрешеното по-нататъшно движение. На трето място, предложението от 2018 г. за преработен текст на Директивата относно връщането<sup>9</sup>, с която ще се подобри ефективността на политиката на връщане на ЕС. На последно място, предложението за Регламент за справяне със ситуации на криза и *форсмажорни обстоятелства*<sup>10</sup> (наричано по-долу „предложението от 2020 г. относно кризисните ситуации“), с което се адаптират правилата за убежището и връщането, както и механизмът за солидарност, за да се подпомогнат държавите членки да се справят със ситуации на криза и *форсмажорни обстоятелства*.

Мерките, включени в предложението от 2020 г. относно кризисните ситуации, не са предназначени за справяне със ситуации, при които целостта и сигурността на Съюза са подложени на атаки в резултат на инструментализиране на мигранти. Специалните правила за убежището, предвидени съгласно предложението от 2020 г. относно кризисните ситуации, са създадени специално за ситуации на „масов приток“, при които дадена държава членка не е способна да се справи с високия брой пристигащи лица, както и за *форсмажорни обстоятелства*.

---

<sup>5</sup> COM(2021) 752.

<sup>6</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС, COM/2016/467 final — 2016/0244 (COD).

<sup>7</sup> Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС, COM/2020/611 final.

<sup>8</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст), COM(2016)0465 final — 2016/0222 (COD).

<sup>9</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (преработен текст), COM/2018/634 final.

<sup>10</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на криза и *форсмажорни обстоятелства* в областта на миграцията и убежището, COM/2020/613 final.

Въпреки че настоящото предложение е насочено към справяне със специфичната ситуация на инструментализиране на мигранти, то е вдъхновено от правилата, предвидени в предложението от 2020 г. относно кризисните ситуации, при определянето на специалните мерки, замислени като ефективен отговор на враждебните действия на третата държава в съответствие с основните ценности на Съюза. Целта на тези мерки е да се отговори на подобна специфична ситуация, без да се накърнява правото на убежище или принципът на забрана за връщане, както и в пълна степен да се гарантира защитата на основните права на инструментализираните лица. Включените в предложението мерки ще допълнят мерките за граничен контрол, приети съгласно Кодекса на шенгенските граници, със специални правила за процедурите за убежище и връщане, както и оперативни мерки и мерки за солидарност в подкрепа на съответната държава членка.

Когато ЕС е обект на атака, е важно на равнището на Европейския съвет ЕС да потвърди, че действията на дадена трета държава могат да се считат за инструментализиране на мигранти. Тези действия не са насочени непременно към една или повече държави членки, а към ЕС като цяло и следователно изискват колективна подкрепа от ЕС. В такава ситуация настоящото предложение дава възможност на съответната държава членка да приложи специална извънредна процедура за управление на миграцията и убежището със специални процедурни разпоредби за по-дълги срокове за регистрация, както и възможност да взема решение на границата относно допустимостта или по същество на всички молби, освен когато не могат да бъдат взети предвид специфични уязвимости. Предложението предвижда също така специални разпоредби за връщането. Държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, има възможност да поиска да се приложат тези специални правила поотделно или кумулативно, за да се ѝ се окаже съдействие при управлението на извънредните обстоятелства. Условието, определени за прилагането на всяка разпоредба, обаче трябва да са изпълнени поотделно. Освен това скринингът на гражданите на трети страни или лицата без гражданство в съответствие с правилата, предвидени в предложението за Регламент относно скрининга, следва да се прилага с възможност за удължаване на петдневния срок с още пет дни, както е посочено в това предложение<sup>11</sup>.

Предложението запазва правото на достъп до територията на ЕС с цел търсене на убежище и достъп до самата процедура за международна закрила. Освен това защитните мерки, които се прилагат съгласно правото на ЕС, продължават да се прилагат, за да се гарантира защитата на уязвимите лица, включително на децата. Тези мерки са придружени от редица допълнителни защитни мерки. В предложението се предвижда и възможност съответната държава членка да поиска мерки за подкрепа и солидарност, за които други държави членки да окажат принос. Съгласно предложението Съветът ще трябва да разреши посредством решение за изпълнение прилагането на извънредната процедура за управление на миграцията и убежището от държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти.

- (1) Извънредна процедура за управление на миграцията и убежището на външните граници в ситуации на инструментализиране

---

<sup>11</sup> В предложението относно скрининга са включени и правила, касаещи предварителните прегледи на здравословното състояние, включително за заразни болести, които ще се прилагат за всички граждани на трети страни или лица без гражданство, подложени на скрининг на външната граница.

В предложението е предвидена извънредна процедура за управление на миграцията и убежището във връзка с граждани на трети страни и лица без гражданство, задържани или открити в близост до границата с трета държава, която прибягва до инструментализиране на мигрантите, след незаконно преминаване на границата или след като са се явили на граничните контролно-пропускателни пунктове.

***а) Извънредна процедура за управление на убежището***

Основните елементи на тази процедура са следните:

- **Възможност за засегнатата държава членка да регистрира молба за убежище и да предостави възможност за самото ѝ подаване само в определени регистрационни пунктове, разположени в близост до границата, включително граничните контролно-пропускателни пунктове, определени за тази цел**

Съгласно изменението на Кодекса на шенгенските граници на държавите членки, които се сблъскват със ситуация на инструментализиране на мигранти, ще бъде позволено да ограничат граничните потоци, като намалят броя на отворените гранични контролно-пропускателни пунктове с оглед предотвратяване на неразрешено влизане и защита на тяхната национална сигурност.

За да се гарантира последователен подход към прилагането на тези мерки при ситуация на инструментализиране, в настоящото предложение се гарантира реален и ефективен достъп до процедурата за убежище в съответствие с възможностите, предвидени в предложението за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, които позволяват на държавите членки да определят конкретни места за регистрацията и подаването на молби за международна закрила. Тези определени регистрационни пунктове могат да бъдат разположени в близост до границата, което може да включва и гранични контролно-пропускателни пунктове, определени за тази цел.

- **Възможност за удължаване на срока за регистрация с до четири седмици**

Предложението позволява, но не задължава, държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, да удължава срока за регистрация на молби за международна закрила с до четири седмици по отношение на молбите за убежище от граждани на трети страни или лица без гражданство, задържани или открити в близост до външната граница с трета държава, която прибягва до инструментализиране на мигранти, след незаконно влизане или след като са се явили на граничните контролно-пропускателни пунктове. Държавата членка може да се нуждае от тази гъвкавост, за да успее да реагира ефективно на враждебните действия, като същевременно получи възможност да управлява неочакваната натовареност, предвид на естеството и внезапния характер на намесата на третата държава.

Когато е налице инструментализиране на мигранти посредством внезапната и непредвидима намеса на враждебно настроена трета държава, може да се наложи държавата членка, която е изправена пред тази ситуация, да отклони ресурси към управлението на пристигащите на нейните граници граждани на трети страни или лица без гражданство. В резултат на това засегнатата държава членка може да се нуждае от време, за да реорганизира своите ресурси и да увеличи капацитета си, включително с подкрепата на агенциите на ЕС. Ако обаче държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, използва по-дългия срок за регистрация, следва да се отдава приоритет на регистрацията на молби за международна закрила, когато е вероятно случаят да е основателен или когато молбата е подадена от непридружени

ненавършили пълнолетие лица или от ненавършили пълнолетие лица и членовете на техните семейства.

- **Възможност за прилагане на процедурата за убежище на границата за всички молби и възможност за удължаване на нейната продължителност**

С мерките следва да се подкрепи засегнатата държава членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, за да се предотврати влизането на лица, които не отговарят на условията за влизане, като същевременно се защитават основните права. Възможността да се разглежда молба на границата, без да се разреши влизане на територията в съответствие с член 41 от предложението за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, предлага този вид закрила. Въпреки това понастоящем, както и съгласно правилата, включени в предложенията по Новия пакт, допустимостта и основателността на молбите може да се разглежда в рамките на процедура на границата само при ограничен набор от обстоятелства.

В тази връзка в настоящото предложение е предвидена възможност държавите членки да прилагат извънредната процедура за управление на убежището при вземането на решение относно допустимостта и по същество на всички молби, освен при медицински случаи. Тази мярка ще ограничи възможността за враждебно настроената трета държава да прибегва до целево инструментализиране на определени граждани на трети страни и лица без гражданство, за които не може да се приложи процедурата на границата. Когато бъде взето отрицателно решение съгласно извънредната процедура за управление на убежището, кандидатът ще има право на ефективни правни средства за защита, но обжалването няма да води до автоматично спиране, както е предвидено в член 54, параграф 3 от измененото предложение за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище.

Както е предвидено в измененото предложение за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище и изрично е посочено в настоящото предложение, по време на извънредната процедура за управление на убежището ще се прилагат правилата и гаранциите съгласно Регламента относно процедурата за предоставяне на убежище, за да се гарантира, че правата на лицата, които търсят международна закрила, са защитени, като същевременно се запазва правото на убежище и се спазва принципът на забрана за връщане.

Освен това в предложението е предвидено задължително приоритизиране на основателните молби и тези на непридружени ненавършили пълнолетие лица, семейства и деца. Ако след приключването на скрининга или по време на разглеждането на молбата стане ясно, че молбата е вероятно да е основателна или ако молбата е подадена от ненавършили пълнолетие лица и техните семейства или от непридружени ненавършили пълнолетие лица, на молбата следва да се дава приоритет в съответствие с член 33, параграф 5 от предложението от 2016 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище. Освен това държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, следва да не прилага извънредната процедура за управление на убежището при медицинските случаи, предвидени в член 41, параграф 9, буква в) от измененото предложение от 2020 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище.

В настоящото предложение също така се предвижда възможност за удължаване на продължителността на процедурата на границата, включително възможното обжалване, до шестнадесет седмици.

Подобно на горепосоченото удължаване на срока за регистрация може да се обмисли по-голяма продължителност на извънредната процедура за управление на убежището, за да се помогне на държавата членка във връзка с последиците от инструментализирането на мигранти, като се имат предвид естеството и характерът на действията на третата държава. Засегнатата държава членка може да се нуждае от време, за да реорганизира своите ресурси и да увеличи капацитета си, включително с подкрепата на агенциите на ЕС. Освен това броят на случаите, които се очаква да бъдат обработвани в рамките на извънредната процедура за управление на убежището, ще бъде по-голям (тъй като по принцип всички кандидати могат да бъдат обект на такава процедура), отколкото при нормални обстоятелства. Поради това удължаването ще помогне на държавата членка да прилага фикцията за забрана за влизане за по-дълъг период от време, като се осигури по-голяма гъвкавост за справяне с нарасналото работно натоварване.

В съответствие със защитните мерки, предвидени в предложението за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище и предложението за преработване на Директивата относно условията на приемане, задържането на кандидатите следва да бъде крайна мярка, когато в конкретен случай не могат да бъдат приложени други достатъчни или по-леки принудителни мерки. Следователно прилагането на извънредната процедура за управление на убежището няма да включва системно задържане на кандидатите.

#### ***б) Материални условия на приемане***

При инструментализиране на мигранти за държавата членка може да се окаже трудно да осигури спазването на стандартите за материалните условия на приемане, тъй като административният капацитет на държавата членка може да е надвишен в резултат на ситуацията на инструментализиране. Държавата членка трябва да управлява нормалните потоци в допълнение към увеличените потоци, породени от инструментализирането, както и да реорганизира ресурсите, за да защити своята териториална цялост. Засегнатата държава членка обаче трябва да гарантира, че при всички действия се спазват основните хуманитарни гаранции, като например предоставяне на гражданите на трети страни на нейната територия на храна, вода, облекло, подходящи медицински грижи, помощ за уязвими лица и временен подслон, както се посочва и от Европейския съд по правата на човека в неотдашните разпореждания за временни мерки.

Член 17, параграф 9 от предложението за преработване на Директивата относно условията на приемане позволява на държавата членка, в надлежно обосновани случаи и при определени условия, да определя различни разновидности за материалните условия на приемане от разновидностите, които са предвидени в преработения текст на Директивата относно условията на приемане, при условие че гарантира достъп до здравно обслужване в съответствие с член 18 и достоен стандарт на живот за всички кандидати. С настоящото предложение се разширява възможността за определяне на различни материални условия на приемане в ситуация на инструментализиране на мигранти, при условие че се удовлетворяват основните нужди, включително временен подслон, храна, вода, облекло, подходящи медицински грижи, помощ за уязвимите лица, при пълно зачитане на правото на човешко достойнство. Съответната държава членка следва да гарантира достъп и да позволява предоставянето на хуманитарна помощ от хуманитарни организации съгласно съответните потребности.



### *в) Извънредна процедура за управление на връщането*

В ситуация на инструментализиране на мигранти е от съществено значение на съответната държава членка да се предоставят необходимите правни инструменти, за да се гарантира бързо връщане на лицата, които не отговарят на условията за международна закрила. В тази връзка в предложението е предвидена възможност за дерогация от член 41а от предложението за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище и от прилагането на предложението за преработен текст на Директивата относно връщането по отношение на граждани на трети страни или лица без гражданство, чиято молба за международна закрила е била отхвърлена въз основа на извънредната процедура за управление на убежището. По отношение на граждани на трети страни, които не са подали молба за международна закрила, държавите членки могат да прилагат разпоредбата на член 2, параграф 2, буква а) от преработения текст на Директивата относно връщането. Дерогацията, определена в настоящото предложение, има за цел да се създаде механизъм, подобен на дерогацията, определена в член 2, параграф 2, буква а) от преработения текст на Директивата относно връщането, който да е съпоставим с разпоредбите, предложени в полза на Латвия, Литва и Полша. В него също така са предвидени специални защитни мерки, по-специално по отношение на принципа на забрана за връщане, като се вземат предвид висшите интереси на детето, семейният живот и здравословното състояние на гражданите на трети страни и лицата без гражданство, както и по отношение на ограниченията за използване на принудителни мерки, отлагането на извеждането, извънредното здравно обслужване, потребностите на уязвимите лица и условията за задържане, като същевременно в пълна степен се гарантират основните права на такива лица.

#### (2) Мерки за подкрепа и солидарност

По отношение на мерките за подкрепа и солидарност, с предложението се въвеждат мерки, насочени към потребностите на държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти.

В подобна ситуация, при която Съюзът е подложен на атака, се изискват решения и подкрепа на равнището на ЕС. Следователно е необходимо всички държави членки да реагират бързо и да обединят подкрепата си за съответната държава членка.

При този вид ситуация обаче се изискват различен подход и процедура в сравнение с тези, които понастоящем са включени в инструментите на Новия пакт. В предложението е включена възможност за прибегване до всички мерки, с които би могло да се преодолее инструментализирането на мигранти. Възможните мерки за подкрепа и солидарност биха могли да включват мерки за капацитет, с които да се помага за справянето с последиците от инструментализирането на мигранти, да се подкрепят операциите по връщане или контактите с трети държави, откъдето произхождат инструментализираните лица. Държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, следва да набележи своите потребности от подкрепа и солидарност и да ги съобщи на Комисията. След това Комисията ще прикани останалите държави членки да дадат своя принос в полза на засегнатата държава членка и ще координира тези мерки.

Тъй като последиците от действията за инструментализиране могат лесно да се разпространят и (или дори да имат за цел) да окажат по-широко въздействие върху съседните държави членки и Европейския съюз, е необходимо да се предвидят средствата за предоставяне на подкрепа на равнището на ЕС. Ако държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, поиска подкрепа от агенциите

на ЕС, агенциите следва да дадат приоритет на своята оперативна подкрепа. Такъв би бил по-специално случаят с Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, която може да помогне при регистрацията и обработването на молбите, да осигури скрининга на уязвимите мигранти, да подпомага управлението, разработването и въвеждането на подходящи стандарти за центровете за приемане; или Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), която може да подпомогне дейностите по граничен контрол, включително скрининга и операциите за връщане; или Европол във връзка с предоставянето на разузнавателни данни. Подобно на процеса по предоставяне на оперативна помощ, предвиден в измененото предложение за Кодекс на шенгенските граници, в областта на убежището Агенцията на ЕС в областта на убежището следва също да има възможност да предлага помощ по собствена инициатива съгласно член 16, параграф 1, буква г) от Регламента за Агенцията на ЕС в областта на убежището, докато допълнителна помощ може да се предоставя от Frontex и Европол в съответствие с техните мандати.

С тези мерки за подкрепа и солидарност ще могат да се допълват други видове помощ, предоставени на държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, които могат да бъдат взети извън рамката, към чието създаване е насочено настоящото предложение, като например член 25а от Визовия кодекс<sup>12</sup> или действия в областта на външната политика (например дипломатически контакти, ограничителни мерки, търговски мерки) или финансова подкрепа, включително съгласно европейския фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) или инструмента за управление на границите и визите (ИУГВ).

(3) Специална процедура за разрешаване на прилагането на извънредната процедура за управление на миграцията и убежището

Държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти и която възнамерява да приложи извънредната процедура за управление на миграцията и убежището, трябва да поиска от Комисията да се приложат дерогациите, които иска да използва, както и евентуални мерки за подкрепа и солидарност, от които се нуждае. Въз основа на информацията, предоставена от съответната държава членка, Комисията, ако е целесъобразно и без забавяне, подготвя предложение за решение за изпълнение на Съвета, в което се определят дерогациите, които могат да се приложат, като действието им следва да бъде за първоначален период не по-дълъг от шест месеца. В решението за изпълнение на Съвета се разрешават дерогациите, които могат да се приложат, и се определя обхватът на тяхното временно прилагане, включително начална дата и продължителност. Комисията следва непрекъснато да наблюдава и прави преглед на ситуацията, включително пропорционалността на мерките, и да предлага или удължаване на действието на мерките, или тяхната отмяна, ако ситуацията налага това.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Настоящото предложение е в пълно съответствие с Новия пакт за миграцията и убежището, приет от Комисията през септември 2020 г. Заедно с предложението за мерките при криза и *форсмажорни обстоятелства* настоящото предложение е още един елемент от рамката, която ще осигури допълнителни специални правила за управлението на конкретната ситуация на инструментализиране на мигранти. Първите стъпки към създаването на специалните правила, въведени в настоящото предложение, са предложението на Комисията за Регламент относно процедурата за предоставяне на

---

<sup>12</sup> Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността, изменен с Регламент (ЕС) 2019/1155, ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

убежище, прието през 2016 г., и измененото предложение, прието през 2020 г., преработеният текст на Директивата относно условията на приемане, приет през 2016 г., и преработеният текст на Директивата относно връщането, приет през 2018 г. Предложението също така е в съответствие с Решение 752/2021 на Съвета относно временни спешни мерки в полза на Латвия, Литва и Полша и предвижда последващи законодателни действия спрямо него.

### **Взаимодействие с член 78, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз**

Създаването на специални правила за ситуации на инструментализиране не засяга възможността Съветът да приеме, по предложение на Комисията, временни мерки в полза на държава членка, намираща се в извънредната ситуация, посочена в член 78, параграф 3 от ДФЕС.

Настоящото предложение има за цел да приведе Съюза в състояние да се справя със специфична ситуация, в която Съюзът вече се е озовавал, и да го подготви за всякакви подобни ситуации в бъдеще, като даде възможност на Съюза бързо да предприема действия в полза на държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти. Необходима е постоянна рамка, на която Съюзът да може разчита по всяко време, приспособена към тази ситуация, което също така би позволило да се запази извънредният характер на временните мерки съгласно член 78, параграф 3 от ДФЕС и следователно да се избегне необходимостта от прибягване до член 78, параграф 3 от ДФЕС за справяне със ситуации на инструментализиране, които попадат в обхвата на настоящото предложение.

Настоящото предложение е насочено към установяване на специални правила в подкрепа на държава членка, когато тя е станала жертва на действията на трета държава, която подбужда незаконни миграционни потоци към Съюза, като активно насърчава или способства движението на граждани на трети страни към външните граници през или от своята територия и след това към тези външни граници, когато тези действия са показателни за намерението на трета страна да дестабилизира Съюза или държава членка, когато естеството на тези действия може да изложи на риск основните функции на държавата, включително нейната териториална цялост, поддържането на обществения ред или опазването на нейната национална сигурност.

#### **• Съгласуваност с други политики на Съюза**

Настоящото предложение е в съответствие с необходимостта да се поддържа намален натиск от незаконно пристигащи и да се поддържат силни външни граници като важни елементи от всеобхватния подход, изложен в Новия пакт за миграцията и убежището. Както се посочва в съвместното съобщение<sup>13</sup>, настоящото предложение е част от усилията за укрепване на нормативната уредба на ЕС, включително предложението на Комисията за регламент „относно мерки срещу превозвачите, които улесняват трафика на хора или незаконното превеждане през граница на мигранти във връзка с незаконното влизане на територията на Европейския съюз или участват в такива дейности“<sup>14</sup>, за да се предоставят на държавите членки по-добри инструменти за защита на външните граници в ситуации на инструментализиране на мигранти, като

<sup>13</sup> Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Отговор на осъществяването на държавно равнище инструментализиране на мигранти по външната граница на ЕС (JOIN(2021) 32 final).

<sup>14</sup> COM(2021) 753 final.

същевременно в пълна степен се гарантира спазване на основните права. В този контекст с него се допълват Кодексът на шенгенските граници и реформата на Шенген, в която Комисията предлага постоянна рамка за справяне с възможни ситуации на инструментализиране на мигранти, с които Съюзът може да продължи да се сблъсква и в бъдеще.

То също така има за цел да намали по-нататъшните движения на незаконни мигранти и да постави акцент върху Шенгенското пространство. Бързото и ефективно връщане и обратно приемане на инструментализирани мигранти се третира ефективно в съответствие с всеобхватния подход към управлението на миграцията, изложен в Новия пакт за миграцията и убежището. То също така е в съответствие с външната дейност на Съюза, като например ограничителните мерки на ЕС, и следва да се използва успоредно с нея.

## **2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

### **• Правно основание**

С настоящото предложение се подкрепят държавите членки, които се сблъскват с инструментализиране на мигранти. В предложението са включени редица разпоредби, свързани с предложението за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище и измененото предложение на същата тема, предложението за преработен текст на Директивата относно условията на приемане и предложението за преработен текст на Директивата относно връщането. Поради това предложението следва да бъде прието въз основа на подходящото правно основание, а именно член 78, параграф 2, букви г) и е) и член 79, параграф 2, буква в) от ДФЕС, в съответствие с обикновената законодателна процедура.

### **• Променлива геометрия**

В две съображения се разглежда променливата геометрия по отношение на въпроса за участието на Ирландия и Дания в настоящия регламент.

В съответствие с Протокол № 21 относно позицията на Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз (ДЕС) и към ДФЕС, Ирландия може да реши да вземе участие в приемането и прилагането на мерки за създаване на обща европейска система за убежище. В тази връзка Ирландия уведоми за желанието си да участва в приемането и прилагането на Директива 2005/85/ЕО и за решението си да не участва в приемането на Директива 2013/32/ЕС. Следователно разпоредбите на Директива 2005/85/ЕО се прилагат по отношение на Ирландия, а разпоредбите на настоящата директива не се прилагат по отношение на Ирландия. Ирландия не е заявила желанието си да участва в приемането на новия регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, което би било необходимо, за да има настоящият регламент правно действие по отношение на Ирландия, ако Ирландия реши да се включи, в съответствие с Протокол № 21.

В съответствие с Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДЕС и към ДФЕС, Директива 2005/85/ЕО и Директива 2013/32/ЕС не са обвързващи за Дания и Дания не ги прилага. Дания също така не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

### **• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Съгласно дял V от ДФЕС относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие Европейският съюз разполага с някои правомощия в тази област. Тези правомощия

трябва да бъдат упражнявани в съответствие с член 5 от Договора за Европейския съюз, т.е. ако и доколкото целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки и следователно могат да бъдат постигнати по-добре от Европейския съюз поради обхвата или последиците на предложеното действие.

Ситуация, при която трета държава подбужда незаконни миграционни потоци към Съюза, като активно насърчава или способства движението на граждани на трети страни към външните граници през или от своята територия и след това към тези външни граници, когато тези действия са показателни за намерението на трета страна да дестабилизира Съюза или държава членка, когато естеството на тези действия може да изложи на риск основните функции на държавата, включително нейната териториална цялост, поддържането на обществения ред или опазването на нейната национална сигурност, следва да се разглежда като атака срещу ЕС като цяло и следователно се изискват решения и подкрепа на равнището на ЕС. Необходимо е държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, да разполага с адекватни правни инструменти за справяне със ситуацията по ефективен начин, както и всички държави членки да реагират бързо и да обединят подкрепата си за съответната държава членка.

Постигането на тези цели изисква действие на равнището на ЕС, тъй като те са от трансгранично естество. Ясно е, че с действия на отделните държави членки не може в задоволителна степен да се отговори на необходимостта от общ подход на ЕС към общ проблем.

Такъв общ подход не може да бъде постигнат в достатъчна степен от държавите членки поотделно и може, поради обхвата и последиците от настоящото предложение за решение, да бъде постигнат по-добре на равнището на Съюза. Следователно Съюзът трябва да предприеме действия и може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз.

- **Пропорционалност**

В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз, с настоящото предложение за регламент се установяват точните условия, при които може да се прилагат специални процедурни правила в областта на убежището, и се определят обхватът и срокът за прилагане на тези правила, както и необходимите защитни мерки.

Всички елементи на предложените мерки за справяне със специфичната ситуация на инструментализиране на мигранти са ограничени до необходимото, за да се гарантира, че държавите членки могат да се справят със ситуацията организирано и ефективно, като същевременно осигуряват равно третиране по отношение на правата и гаранциите за кандидатите. В този смисъл дерогациите от правилата, предвидени в предложението от 2016 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, измененото предложение от 2020 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, преработения текст на Директивата относно условията на приемане и преработения текст на Директивата относно връщането, са пропорционални, като са въведени редица защитни мерки, с които се постига баланс между, от една страна, непосредствените нужди на държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, да управлява ситуацията и, от друга страна, нуждата от правна сигурност и еднообразие на

прилагането на дерогации и специални правила, както и необходимата закрила на гражданите на трети страни, които са инструментализирани.

С предложението се установяват защитни мерки за прилагането на дерогациите и специалните правила. С оглед на извънредната ситуация на инструментализирането на мигранти, се счита за пропорционално да се прилага извънредната процедура за управление на убежището за всички кандидати, тъй като това ще помогне да се избегне възможността трети държави да прибегват до целево използване на конкретни националности или категории мигранти, които да са изключени от процедурата на границата. За да се позволи на държавата членка да се справи с увеличения брой лица, включени в извънредната процедура за управление на убежището, максималната продължителност на процедурата на границата се удължава на шестнадесет седмици. Това се счита за достатъчно, за да се предостави на държавата членка необходимата гъвкавост да обработи молбите в близост до границата или в определените гранични контролно-пропускателни пунктове, без да разрешава на гражданите на трети страни и лицата без гражданство влизане на територията. Дерогациите от преработения текст на Директивата относно условията на приемане са съразмерни в ситуацията на инструментализиране на мигранти поради враждебните действия на дадена трета държава, тъй като на практика може да не е възможно държавата членка да гарантира материалните условия на приемане, които обикновено се изискват, тъй като капацитетът на държавата членка може да е надвишен. Те следва да се разглеждат в контекста на защитните мерки и гъвкавостта, предвидени в измененото предложение от 2020 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, за организиране на ресурсите и капацитета за прилагането на процедурата на границата. Ако дерогацията бъде приложена, държавата членка трябва да обезпечи основните потребности на кандидата и пълното зачитане на човешкото достойнство.

Специалните дерогации от преработения текст на Директивата относно връщането са пропорционални, за да се гарантира ускорено връщане на лицата, които не отговарят на условията за международна закрила, което е от съществено значение в ситуация на инструментализиране на мигранти, за да се предотвратят по-нататъшни пристигания. Въведени са редица гаранции за защита на основните права на лицата, които подлежат на връщане, в съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз и с международните задължения на Съюза.

Предложено е също така продължителността на тези мерки да бъде ограничена във времето до строго необходимото, за да се даде възможност на съответните държави членки да се справят със ситуацията на инструментализиране, и във всеки случай мерките следва да се прилагат за първоначален период от не повече от шест месеца. За тази цел, след като получи разрешение от Съвета, Комисията следва непрекъснато да наблюдава и прави преглед на ситуацията, включително да определя дали мерките, за чието прилагане е било дадено разрешение на държавата членка, продължават да бъдат пропорционални.

- **Избор на инструмент**

Единствено регламент за установяване на специални правила и дерогации от процедурите за предоставяне на убежище и за връщане в Съюза, чиито разпоредби са пряко приложими, може да осигури необходимата степен на единство и ефективност при прилагането на процедурните правила на ЕС в областта на убежището в ситуация на инструментализиране на мигранти.

### **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- **Консултации със заинтересованите страни**

В предложението се разчита на информацията, предоставена от заинтересованите страни по време на процеса на консултации от началото на лятото на 2021 г.

- **Основни права**

В настоящото предложение се зачитат основните права и се съблюдают принципите, признати по-специално в Хартата на основните права на Европейския съюз, както и задълженията, произтичащи от международното право, включително реален и ефективен достъп до процедурата за убежище и достъп до територията на ЕС за целите на подаването на молба за международна закрила. Във връзка с това държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, следва да гарантира, че има достатъчно регистрационни пунктове, включително гранични контролно-пропускателни пунктове, които да са отворени и леснодостъпни. Както е обяснено по-долу, извънредната процедура за управление на миграцията и убежището, предвидена в настоящото предложение, се прилага при зачитане на основните права, залегнали в Хартата, включително правото на човешко достойнство (член 1), забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание (член 4), правото на свобода и сигурност (член 6), правото на зачитане на личния и семейния живот (член 7), правото на защита на личните данни (член 8), правото на убежище (член 18), забраната на колективното експулсиране и защитата срещу връщане (член 19, параграфи 1 и 2), правото на недискриминация (член 21), принципа на равенство между мъжете и жените (член 23), правата на детето (член 24) и правото на ефективни правни средства за защита (член 47). Освен това Комисията също така счита за необходимо държавите членки да зачитат свободата на словото, свободата на медиите и свободата на сдружаване на организациите на гражданското общество.

Що се отнася до прилагането на извънредната процедура за управление на миграцията и убежището, принципите и гаранциите, предвидени в Новия пакт за миграцията и убежището, продължават да се прилагат по отношение на кандидатите, спрямо които се прилага тази процедура. Освен това в предложението е предвидено задължително приоритизиране на основателните молби, след приключването на скрининга или във всеки момент, в който станат явни потребности от закрила, в съответствие с предложението от 2016 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, и тези на непридружени ненавършили пълнолетие лица, семейства и деца. В полза на тези кандидати е техните молби за убежище да бъдат разглеждани възможно най-бързо. Продължават да се прилагат и гаранциите за лицата със специални процедурни потребности съгласно член 41, параграф 9, буква б) от измененото предложение от 2020 г. за Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище. С предложението също така се гарантира правото на ефективни правни средства за защита, като в него се предвижда, че съдилищата са компетентни да се произнесат дали кандидатът може да остане на територията на държавата членка в очакване на решение по жалбата, и се установяват подходящи гаранции, за да се даде възможност на кандидата да отправи такива искания до съдилищата.

В настоящото предложение изцяло се зачитат правата на детето и специалните потребности на уязвимите лица. Гаранциите, предвидени за децата и уязвимите лица в предложението за преработен текст на Директивата относно условията на приемане, трябва да бъдат първостепенно съображение за компетентните органи, включително

случаите, при които трябва да се приложи задържане. Когато се определят различните разновидности на условията на приемане, в рамката, предвидена в настоящото предложение, се зачитат защитните мерки за опазване на човешкото достойнство по всяко време и при всякакви обстоятелства.

Правото на свобода и свободата на движение са защитени, доколкото, ако в контекста на извънредната процедура за управление на миграцията и убежището се използва мярка за задържане, тя може да се прилага само в строго регулирана рамка и за ограничен период от време. В съответствие с член 7 от предложението за преработен текст на Директивата относно условията на приемане държавата членка може да ограничи свободата на движение на кандидата, за да обработи молбите в рамките на процедурата на границата. Съгласно предложението за преработен текст на Директивата относно условията на приемане държавите членки не могат да задържат определено лице единствено поради това, че е кандидат. В член 8 от това предложение се посочват основанията и условията за задържане, след индивидуална оценка и при положение, че не могат да се приложат по-малко ограничаващи мерки, които позволяват на държавите членки да задържат кандидатите за международна закрила с цел да вземат решение, в контекста на съответната процедура, относно правото на кандидата да влезе на територията. В член 8 също така се предвижда, че държавите членки могат да задържат кандидат само ако други, по-леки принудителни алтернативни мерки — като ограниченията на свободата на движение съгласно член 7 от Директивата — не могат да бъдат приложени ефективно.

Принципът на забрана за връщане, залегнал в член 33 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и в член 19 от Хартата на основните права на Европейския съюз, се спазва и когато се прилагат дерогации от преработения текст на Директивата относно връщането. В тази връзка в предложението изрично се припомня задължението на държавите членки винаги да спазват този принцип при изпълнението на задължението си за контрол на границите. Спазването на принципа на забрана за връщане включва оценка за отсъствие на риск от преследване, изтезания или нечовешко или унижително отношение, или риск от верижно връщане.

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Поради естеството на настоящото предложение, свързано със ситуация на инструментализиране на мигранти, не е възможно да се направи предварителна оценка на възможното отражение върху бюджета. Всички разходи, произтичащи от изпълнението на настоящото предложение, ще бъдат вместени в рамките на бюджета на съществуващите инструменти на ЕС за финансиране за периода 2021—2027 г. в областта на миграцията и убежището. Когато в изключителни случаи е необходимо, биха могли да се използват механизмите за осигуряване на гъвкавост, предвидени съгласно текущата многогодишна финансова рамка в съответствие с Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093<sup>15</sup> на Съвета.

Що се отнася до процедурните аспекти на предоставянето на убежище, с настоящото предложение не се създава финансова или административна тежест за Съюза. Следователно в това отношение то няма отражение върху бюджета на Съюза.

---

<sup>15</sup> Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета от 17 декември 2020 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 (ОВ L 4331, 22.12.2020 г., стр. 11—22).



## 5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

Комисията ще използва докладваната информация, получена от „мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията“, като инструмент за наблюдение на ситуацията и при необходимост ще отправя препоръки относно удължаването или прекратяването на мерките.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

### *Предмет на предложението за справяне със ситуации на инструментализиране на мигранти*

В **член 1** се посочва предметът на регламента за справяне със ситуации на инструментализиране на мигранти в областта на миграцията и убежището в рамките на ЕС.

### *Извънредна процедура за управление на убежището в ситуация на инструментализиране*

В **член 2** се въвеждат специалните правила, които държавите членки могат да използват в ситуация на инструментализиране на мигранти в рамките на извънредна процедура за управление на убежището.

В **член 2, параграф 1, буква а)** се предвижда възможност за държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, да удължи до четири седмици срока за регистрация на молби за международна закрила по отношение на молбите от граждани на трети страни или лица без гражданство, задържани или открити във връзка с незаконно преминаване на границата в близост до външната граница с третата държава, която прибегва до инструментализиране на мигранти, или след като са се явили на граничните контролно-пропускателни пунктове. Следва да се дава приоритет на регистрирането на случаите, които е вероятно да са основателни, както и на молби, подадени от непридружени ненавършили пълнолетие лица, ненавършили пълнолетие лица и членовете на техните семейства.

В **член 2, параграф 1, буква б)** се предвижда възможността държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, да разшири обхвата на процедурата за убежище на границата, така че да обхване всички кандидати, без да се изключва никоя категория кандидати (освен при медицински случаи съгласно член 41, параграф 9, буква в) от изменения Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище). В **член 2, параграф 1, буква б)** също така се пояснява, че когато стане ясно, след приключването на скрининга или по време на разглеждането в рамките на процедурата на границата, че молбата е вероятно да е основателна или ако молбата е подадена от ненавършили пълнолетие лица и техните семейства, включително от непридружени ненавършили пълнолетие лица, следва да се дава приоритет на тяхната молба.

В **член 2, параграф 1, буква в)** се позволява на държавите членки да прилагат процедурата на границата в съответствие с изменения Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище за период от шестнадесет седмици, включително евентуално обжалване, след което на лицето следва да се позволи влизане на територията, освен ако лицето не подлежи на връщане.

При прилагането на тези дерогации защитните мерки съгласно Регламента относно процедурата за предоставяне на убежище продължават да се прилагат.

### ***Материални условия на приемане***

В **член 3** се позволява на държавата членка да определя разновидности за материалните условия на приемане, които се различават от разновидностите, предвидени в преработения текст на Директивата относно условията на приемане, при условие че държавата членка гарантира основните потребности на кандидата и пълното зачитане на човешкото достойнство.

### ***Извънредна процедура за управление на връщането в ситуация на инструментализиране***

С **член 4** се въвежда възможност държавите членки да прибягнат до дерогация от член 41а от Регламента относно процедурата за предоставяне на убежище и от прилагането на преработения текст на Директивата относно връщането по отношение на граждани на трети страни или лица без гражданство, чиято молба за международна закрила е била отхвърлена въз основа на извънредната процедура за управление на убежището на границата в съответствие с член 2, параграф 1, букви б) и в). Целта на дерогацията е да се установи механизъм, подобен на този при дерогацията по член 2, параграф 2, буква а) от преработения текст на Директивата относно връщането. В предложението са включени необходимите защитни мерки по отношение на задължението за спазване на принципа на забрана за връщане, като се вземат предвид висшите интереси на детето, семейният живот и здравословното състояние на гражданите на трети страни или лицата без гражданство, както и по отношение на ограниченията за използване на принудителни мерки, отлагането на извеждането, извънредното здравно обслужване, потребностите на уязвимите лица и условията за задържане, като същевременно в пълна степен се зачитат основните права на такива лица.

### ***Предоставяне на мерки за подкрепа и солидарност в ситуация на инструментализиране***

В **член 5** е предвидена възможност дадена държава членка да поиска мерки за подкрепа и солидарност от други държави членки. Тези мерки следва да включват всички мерки, които биха могли да спомогнат за справянето със ситуацията на инструментализиране на мигранти, включително мерки за изграждане на капацитет, мерки за подкрепа на връщането чрез сътрудничество с трети държави или контакти с трети държави, откъдето произхождат инструментализираните лица. Засегнатата държава членка следва да изпрати искане до Комисията за предоставяне на мерки за подкрепа и солидарност от други държави членки.

След това Комисията приканва останалите държави членки да дадат своя принос в полза на държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, според потребностите на тази държава членка, и координира тези мерки възможно най-скоро след получаването на искането. Освен това, по отношение на оперативната подкрепа, държава членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, може да поиска подкрепа от Агенцията на ЕС в областта на убежището<sup>16</sup>, Европейската агенция за гранична и брегова охрана или Европол в съответствие с техните мандати.

---

<sup>16</sup> Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището предоставя подкрепа по искане на държава членка или по собствена инициатива (със съгласието на съответната държава членка)

### *Специални защитни мерки*

С **член 6** се въвеждат специални защитни мерки. За да се гарантира достъп до процедурата за убежище, държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, следва надлежно да информира гражданите на трети страни или лицата без гражданство на език, който съответният гражданин на трета страна или съответното лице без гражданство разбира или за който основателно може да се предполага, че разбира, за приложените мерки, за достъпните пунктове за регистрация и подаване на молба за международна закрила, по-специално за местонахождението на най-близкия пункт, в който те могат да се регистрират или да подадат молба за международна закрила, за възможността за оспорване на взетото по молбата решение и за продължителността на мерките. Освен това държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, следва да не прилага членове 2, 3 и 4 по-дълго от строго необходимото за справяне със ситуацията и не по-дълго от периода, определен в решението за изпълнение на Съвета.

### *Процедура за получаване на разрешение*

С **член 7** се въвежда процедурата за разрешаване на дерогациите. Комисията трябва да направи предложение за решение за изпълнение на Съвета, което следва да се приеме от Съвета, за определяне на приложимите дерогации. В решението за изпълнение на Съвета следва да се посочи началната дата на прилагане на дерогациите, както и тяхната продължителност и временното прилагане на решението. Те следва да се прилагат за период от не повече от шест месеца. Комисията следва да осъществява постоянно наблюдение и преглед на ситуацията и на тази основа да предлага по целесъобразност да се отмени решението за изпълнение на Съвета, с което се разрешава прилагането на специалните дерогации, или да се приеме ново решение за изпълнение на Съвета, с което да се разреши удължаване на прилагането на дерогациите.

### *Сътрудничество и преразглеждане*

В **член 8** се определя, че Комисията, агенциите на Европейския съюз и държавите членки следва да си сътрудничат тясно и редовно да се информират взаимно относно изпълнението на мерките по член 7, предвидени в настоящото предложение. Държавите членки също така трябва да докладват съответните данни, включително статистически, чрез мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията.

Агенциите на ООН и други съответни партньорски организации следва да разполагат с ефективен достъп до границата при условията, определени в преработения текст на Директивата относно условията на приемане и Регламента относно процедурата за предоставяне на убежище. На върховния комисар на ООН за бежанците следва да бъде разрешен достъп до кандидатите, включително до тези, които се намират на границата. Държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, следва да работи в тясно сътрудничество с агенциите на ООН и съответните партньорски организации.

---

или Съветът може да реши какви мерки да бъдат взети, въз основа на предложение от Комисията, при такива специфични обстоятелства.

Предложение за

## РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за справяне със ситуации на инструментализиране в областта на миграцията и убежището

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 78, параграф 2, букви г) и е) и член 79, параграф 2, буква в) от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>17</sup>,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите<sup>18</sup>,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Ситуация на инструментализиране на мигранти може да възникне, когато трета държава подбужда незаконни миграционни потоци към Съюза, като активно насърчава или способства движението на граждани на трети страни към външните граници през или от своята територия и след това към тези външни граници, когато тези действия са показателни за намерението на трета страна да дестабилизира Съюза или държава членка, когато естеството на тези действия може да изложи на риск основните функции на държавата, включително нейната териториална цялост, поддържането на обществения ред или опазването на нейната национална сигурност.
- (2) Настоящият регламент следва поканата на Европейския съвет към Комисията, отправена в заключенията му от 22 октомври 2021 г., да се внесе предложение за необходимите промени в нормативната уредба на Съюза и за конкретни мерки, за да се гарантира незабавен и подходящ отговор на хибридната заплаха в съответствие с правото на Съюза и международните задължения. Освен това той допринася за установяването на всеобхватна и постоянна рамка за снабдяване на съответните държави членки с необходимите инструменти, които да им позволяват да реагират бързо и ефективно на ситуация на инструментализиране при пълно зачитане на основните права и международните задължения.
- (3) Един от тези инструменти в настоящия регламент е въвеждането на извънредна процедура за управление на миграцията и убежището, при която се предвижда възможност държавите членки да получават достъп до правни инструменти за справяне с бъдещи ситуации на инструментализиране на мигранти.

---

<sup>17</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>18</sup> ОВ С , г., стр. .

- (4) Настоящият регламент зачита основните права и спазва принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, по-специално членове 1, 4, 7, 24, 18 и член 19, параграфи 1 и 2 от нея, както и Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. С цел да се отразят по-специално задължението за разглеждане на висшите интереси на детето като първостепенно съображение, необходимостта да се зачита семейният живот и да се гарантира защитата на здравето на засегнатите лица, в настоящия регламент се предвиждат специални правила и защитни мерки, приложими по отношение на непридружените ненавършили пълнолетие лица и ненавършилите пълнолетие лица и членовете на техните семейства, както и на кандидатите, чието здравно състояние изисква специфична и адекватна подкрепа. Правилата и гаранциите, предвидени в Регламент (ЕС) XXX/XXX<sup>19</sup> [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*] следва да продължат да се прилагат по отношение на лицата, които са обект на извънредната процедура за управление на убежището, освен ако в настоящия регламент не е предвидено друго. Правилата, предвидени в Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*]<sup>20</sup>, включително правилата относно задържането на кандидати за международна закрила, следва да продължат да се прилагат от момента на подаване на молбата за международна закрила, освен ако в настоящия регламент не е предвидено друго.
- (5) За да се подпомогне държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, при организираното управление на потоците в рамките на извънредната процедура за управление на убежището, съответната държава членка следва да може да вземе решение по отношение на граждани на трети страни или лица без гражданство, задържани или намерени в близост до външната граница с третата държава, прибягваща до инструментализиране на мигранти, след незаконно преминаване на границата или след като са се явили на граничните контролно-пропускателни пунктове, да регистрира молби за международна закрила само на конкретните регистрационни пунктове, определени за тази цел и намиращи се в близост до границата, и да предоставя реална възможност за подаване на молби за международна закрила само на конкретните пунктове, които са били определени за такива цели и които следва да бъдат лесно достъпни. Трябва да се осигури ефективен и реален достъп до процедурата за международна закрила в съответствие с член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз и Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. Във връзка с това съответната държава членка следва да гарантира, че за тази цел са определени и отворени достатъчно регистрационни пунктове, които може да включват гранични контролно-пропускателни пунктове. Кандидатите следва да бъдат надлежно информирани за местата, където тяхната молба ще бъде регистрирана и може да бъде подадена.
- (6) В ситуация на инструментализиране на мигранти е от съществено значение да се предотврати влизането на лица, които не отговарят на условията за влизане, като същевременно се гарантира защитата на основните права. За да се гарантира, че държавата членка, изправена пред подобна ситуация, разполага с необходимата гъвкавост, и за да се избегне възможността дадена враждебно настроена трета държава да прибягва до целево използване на конкретни националности или конкретни категории граждани на трети страни или лица без гражданство,

---

<sup>19</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>20</sup> ОВ С , г., стр. .

следва да бъде възможно, в рамките на извънредната процедура за управление на миграцията и убежището, установена в настоящия регламент, съответната държава членка да вземе решение в рамките на процедурата на границата, предвидена в член 41 от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*], относно допустимостта и основателността на всички молби за международна закрила от граждани на трети страни или лица без гражданство, задържани или намерени в близост до границата с третата държава след незаконно преминаване на границата или след като са се явили на граничните контролно-пропускателни пунктове. Принципите и гаранциите, определени в Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*], трябва да бъдат спазвани.

- (7) Когато се прилага извънредната процедура за управление на убежището висшият интерес на детето и защитните мерки за кандидатите със здравни проблеми следва да са първостепенно съображение за компетентните органи. По тази причина държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, следва да изключи от извънредната процедура за управление на убежището случаите, при които са налице медицински причини да не се прилага процедурата на границата в съответствие с член 41, параграф 9, буква в) от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*]. Такъв следва да бъде случаят и ако здравните проблеми станат очевидни по време на разглеждането на молбата. Съответните държави членки следва също така да дават приоритет на разглеждането на молби, които има вероятност да са основателни, или молби, подадени от ненавършили пълнолетие лица и членовете на техните семейства, както и от непридружени ненавършили пълнолетие лица. Ако по време на скрининга съгласно Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно скрининга*]<sup>21</sup> или разглеждането на молбата стане ясно, че кандидатът се нуждае от специални процедурни гаранции и не може да бъде предоставена подходяща подкрепа в контекста на процедурата на границата, в съответствие с член 41, параграф 9, буква б) от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*], съответната държава членка следва да не прилага, или да спре да прилага, извънредната процедура за управление на убежището на границата.
- (8) В съответствие с член 8, параграф 3, буква г) от Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*] кандидатът може да бъде задържан с цел да се вземе решение в хода на процедура относно правото на кандидата да влезе на територията. В член 8, параграф 2 от тази Директива също така се предвижда, че държавите членки могат да задържат кандидат само ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки (като ограниченията на свободата на движение съгласно член 7 от Директивата). Правилата и защитните мерки относно задържането, предвидени в Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*], по-специално тези относно непридружени ненавършили пълнолетие лица, ненавършили пълнолетие лица и техните семейства, следва да се зачитат. Алтернативите на задържането, като например ограниченията на свободата на движение в съответствие с член 7 от Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*], могат да бъдат също толкова ефективни, колкото задържането в

---

<sup>21</sup> ОВ С , г., стр. .

ситуация на инструментализиране на мигранти и поради това органите следва да обмислят използването им, особено за ненавършилите пълнолетие лица. Във всеки случай, ако е приложено задържане, а гаранциите и условията за задържането не са или не могат да бъдат изпълнени на границата, извънредната процедура за управление на убежището следва да не се прилага или следва да се прекрати прилагането ѝ, както се предвижда в член 41, параграф 9, буква г) от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*].

- (9) В ситуация на инструментализиране на мигранти съответната държава членка следва да има възможност да регистрира молбите за международна закрила в рамките на удължен период от четири седмици. Освен това следва да бъде възможно молбите за международна закрила да се разглеждат на границата с максимална продължителност от шестнадесет седмици. Ако решението по молбата, включително решението по евентуално обжалване на отрицателно решение, което не следва да води до автоматично спиране, не бъде взето в рамките на тези шестнадесет седмици, влизането на територията следва да се позволи, освен ако лицето не подлежи на процедурата по връщане. Целта на тези процедурни срокове е да се помогне на съответната държава членка да се справи със ситуацията на инструментализиране на мигранти. Когато се сблъска с подобна ситуация, съответната държава членка трябва да отклони ресурси за управлението на гражданите на трети страни, които пристигат на нейните граници или вече се намират на нейната територия. В резултат на това в такива ситуации съответната държава членка може да се нуждае от време, за да реорганизира своите ресурси и да увеличи капацитета си, включително с подкрепата на агенциите на ЕС. Освен това броят на кандидатите по процедурата на границата ще бъде по-голям, отколкото при нормални обстоятелства, и следователно държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, може да се нуждае от повече време, за да успее да вземе съответните решения, без да разрешава влизане на територията. Въпреки това съответната държава членка следва да даде приоритет на регистрирането на молби по основателни случаи и на непридружени ненавършили пълнолетие лица и ненавършили пълнолетие лица и членовете на техните семейства.
- (10) Всички актове на насилие на границата трябва да се избягват на всяка цена, не само за да се защити териториалната цялост и сигурността на държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, но и за да се гарантира сигурността и безопасността на гражданите на трети страни, включително семействата и децата, които очакват своята възможност да кандидатстват за убежище в Съюза по мирен начин. Когато съответната държава членка е изправена на външната си граница пред насилствени действия, включително в контекста на опитите на граждани на трети страни да проникнат масово със сила, като използват непропорционални насилствени средства, съответната държава членка следва да може да взема необходимите мерки в съответствие с националното си право, за да запази сигурността, законността и реда и да гарантира ефективното прилагане на настоящия регламент.
- (11) Когато дадена държава членка се сблъска с поток от граждани на трети страни или лица без гражданство по своите граници в резултат на инструментализиране, на практика може да не е възможно държавата членка да гарантира материалните условия на приемане, които обикновено се изискват, тъй като капацитетът на държавата членка може да е надвишен. По тази причина

в ситуация на инструментализиране съответната държава членка следва да може да определя разновидности на материалните условия на приемане, които се различават от тези, предвидени в Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*] в случаи, различни от посочените в член 17, параграф 9 от същата Директива, като същевременно предоставя на гражданите на трети страни и на лицата без гражданство временен подслон, който следва да бъде адаптиран към сезонните метеорологични условия и да покрива основните им потребности, по-специално чрез осигуряване на храна, вода, облекло, подходящи медицински грижи и помощ за уязвимите лица, при пълно зачитане на правото на човешко достойнство. Без да се засягат задълженията, наложени в тази връзка на държавите членки съгласно настоящия регламент, държавите членки следва също така да гарантират достъп и да позволяват предоставянето на хуманитарна помощ от хуманитарните организации въз основа на съществуващите потребности на съответните лица.

- (12) За да се допълни извънредната процедура за управление на убежището на външната граница и да се гарантира пълно съответствие с нея, компетентните органи на държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, следва да разполагат с необходимата гъвкавост да извършват процедури за връщане след прилагането на извънредната процедура за управление на убежището. По тази причина в ситуация на инструментализиране съответната държава членка следва да има възможност да използва дерогация от прилагането на Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*]<sup>22</sup> по отношение на граждани на трети страни и лица без гражданство, чиято молба за международна закрила е била отхвърлена в контекста на извънредната процедура за управление на убежището, предвидена в настоящия регламент. Когато последваща молба е подадена единствено с цел забавяне или затрудняване на връщането, е възможно държавите членки да прилагат правилата, предвидени в членове 42 и 43 от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*]. Правилата, предвидени в настоящия регламент, не засягат възможността държавите членки да използват дерогация от прилагането на Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*] по силата на член 2, параграф 2, буква а) от същата Директива по отношение на незаконно пребиваващи граждани на трети страни или лица без гражданство, задържани във връзка с незаконно преминаване по суша, море или въздух на външната граница на държава членка и които впоследствие не са получили разрешение или право на престой в тази държава членка.
- (13) Когато прилага дерогация от прилагането на Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*] съответната държава членка следва да гарантира пълно зачитане на Хартата на основните права на Европейския съюз и на своите международни задължения. Това включва пълно зачитане на принципа на забрана за връщане и надлежно отчитане на висшия интерес на детето, семейния живот и здравето състояние на съответния гражданин на трета страна, както е предвидено за дерогациите в Директивата относно връщането. Държавата членка трябва също така да гарантира, че третирането и равнището на защита по отношение на ограниченията при използването на принудителни мерки, отлагането на извеждането, спешните здравни грижи и потребностите на уязвимите лица, както и условията на

---

<sup>22</sup> ОВ С , г., стр. .



задържане, са не по-малко благоприятни от предвидените в Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*].

- (14) Когато дадена държава членка прилага една или повече от мерките съгласно настоящия регламент, държавата членка следва да информира за това гражданите на трети страни и лицата без гражданство. По-специално държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, следва да информира гражданите на трети страни или лицата без гражданство на език, който гражданинът на трета страна или лицето без гражданство разбира или за който основателно може да се предполага, че разбира, за приложените дерогации, за достъпните пунктове за регистрация и подаване на молба за международна закрила, по-специално за местонахождението на най-близките пунктове, където тяхната молба може да бъде регистрирана и подадена, за възможността за обжалване на взетото по молбата решение и за продължителността на мерките.
- (15) В случай на инструментализиране на мигранти държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, следва да има възможност да поиска от други държави членки мерки за подкрепа и солидарност, които са най-подходящи за нейните потребности, свързани с управлението на ситуацията на инструментализиране. Мерките за подкрепа и солидарност биха могли да бъдат под всякаква форма във връзка със справянето със ситуацията на инструментализиране, включително мерки за изграждане на капацитет, подкрепа за завръщане и подкрепа относно външното измерение на кризата, както и мерки, насочени към отговор на ситуацията на инструментализиране чрез сътрудничество с трети държави или контакти с трети държави, откъдето произхождат инструментализираните лица.
- (16) Другите държави членки, които не се сблъскват пряко със ситуация на инструментализиране, следва да бъдат приканени да окажат принос в полза на държава членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, посредством мерки за подкрепа и солидарност, отговарящи на набелязаните потребности. Комисията следва да координира тези мерки за подкрепа и солидарност възможно най-скоро след получаването на искане от държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране.
- (17) Държава членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, може да поиска подкрепа от Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, Европейската агенция за гранична и брегова охрана или Европол в съответствие с техните мандати. Когато е уместно, Агенцията в областта на убежището може да предлага помощ по собствена инициатива в съответствие с член 16, параграф 1, буква г) от Регламент XXX/XXX [*Регламент за Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището*], Европейската агенция за гранична и брегова охрана може да предлага помощ в областта на връщането в съответствие с членове 48, 50, 52 и 53 от Регламент (ЕС) 2019/1896 при съгласие от страна на съответната държава членка, а Европол може да предлага помощ в съответствие с член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2016/794.
- (18) Ако прилагането на съответните дерогации, предвидени в настоящия регламент, бъде поискано от съответната държава членка и като се взема предвид дали Европейският съвет е потвърдил, че Съюзът или една или повече от неговите държави членки са изправени пред ситуация на инструментализиране на мигранти, Комисията следва, когато това е уместно, да направи предложение за

даване на разрешение на дадена държава членка за използване на дерогация, предвидена в настоящия регламент. За да се гарантира високо равнище на политически контрол и подкрепа и за да се засили изразът на солидарност на Съюза спрямо държавата членка, която се сблъсква с инструментализиране на мигранти, на Съвета следва да се предоставят изпълнителни правомощия. Следователно решението за изпълнение, с което на държавата членка се дава разрешение да приложи дерогация, следва да се приеме от Съвета.

- (19) Решението за изпълнение на Съвета следва да включва разрешение за конкретните дерогации, които държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, би могла да приложи, и се определят датата, от която те следва да се прилагат, както и тяхната продължителност.
- (20) С цел да се окаже подкрепа на съответната държава членка при предоставянето на необходимата помощ на гражданите на трети страни, попадащи в приложното поле на настоящия регламент, включително чрез насърчване на дейности за доброволно връщане или чрез изпълнение на хуманитарните им задължения, агенциите на ООН и други съответни партньорски организации, по-специално Международната организация по миграция и Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец, следва да имат ефективен достъп до границата при условията, определени в Директива (ЕС) XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*] и Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*]. В съответствие с Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*] на върховния комисар на ООН за бежанците следва да бъде разрешен достъп до кандидатите, включително до тези, които се намират на границата. За тази цел съответната държава членка следва да работи в тясно сътрудничество с агенциите на ООН и съответните партньорски организации.
- (21) [В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.]

ИЛИ

[В съответствие с член 3 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, (с писмо от ...) Ирландия е нотифицирала желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящия регламент.]

- (22) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДЕС и към ДФЕС, Дания не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане,

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

## ГЛАВА I

### Общи разпоредби

#### Член 1

##### Предмет

С настоящия регламент се определят специални правила за дерогация от разпоредбите на Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*], Директива (ЕС) XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*] и Директива (ЕС) XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*], които могат да се приложат от държава членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, съгласно определението в [член 2, параграф 27] от Кодекса на шенгенските граници, когато това е необходимо за справяне с възникналата ситуация. С него също така се определят специални правила за мерки за подкрепа и солидарност, които могат да бъдат предприети в подобна ситуация.

## ГЛАВА II

### Извънредна процедура за управление на миграцията и убежището в ситуация на инструментализиране на мигранти

#### Член 2

##### Извънредна процедура за управление на миграцията и убежището в ситуация на инструментализиране на мигранти

1. В ситуация на инструментализиране на мигранти съгласно член 1, държавата членка, която се сблъсква с пристигането на граждани на трети страни или лица без гражданство на външната си граница в резултат на такава ситуация, може да приложи по отношение на граждани на трети страни или лица без гражданство, които са задържани или открити във връзка с незаконно преминаване на границата в близост до външната граница с третата държава, която прибегва до инструментализиране на мигранти, или които са се явили на граничните контролно-пропускателни пунктове, една или повече от посочените по-долу дерогации, в съответствие с процедурата, предвидена в член 6:
  - а) чрез дерогация от член 27 от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*] регистрира молбите за международна закрила, подадени по време на периода, през който се прилага настоящата буква, не по-късно от четири седмици след тяхното подаване.

Когато прилага тази дерогация, държавата членка дава приоритет на регистрирането на молби, които е вероятно да са основателни, както и на молби на непридружени ненавършили пълнолетие лица и ненавършили пълнолетие лица и членовете на техните семейства.

- б) чрез дерогация от член 41, параграф 2, букви а) и б) и член 41, параграф 5 от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*изменен Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*] взема решение на своите граници или в транзитните си зони относно допустимостта и основателността на всички молби, регистрирани в рамките на периода, през който настоящата буква се прилага.

Когато прилага тази дерогация, държавата членка дава приоритет на разглеждането на молби за международна закрила, които е вероятно да са основателни, както и на молби, подадени от непридружени ненавършили пълнолетие лица и ненавършили пълнолетие лица и членовете на техните семейства.

- в) чрез дерогация от член 41, параграф 11 от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*] максималната продължителност на извънредната процедура за управление на убежището във връзка с разглеждането на молби, регистрирани в рамките на периода, през който настоящата буква се прилага, е шестнадесет седмици. След края на този период, при условие че кандидатът не е обект на процедурата за връщане в съответствие с член 4, кандидатът получава разрешение да влезе на територията на държавата членка с цел завършване на процедурата за международна закрила.

2. При прилагането на настоящия член се прилагат принципите и гаранциите, предвидени в Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*].

### Член 3

#### Материални условия на приемане

Чрез дерогация от Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*] и в съответствие с процедурата, предвидена в член 6, държавата членка, която се сблъсква с пристигането на граждани на трети страни или лица без гражданство на своята външна граница в резултат на ситуация на инструментализиране на мигранти, може временно да определя разновидности на материалните условия на приемане, които да са различни от предвидените в членове 16 и 17 от същата Директива, по отношение на кандидати, задържани или открити във връзка с незаконно преминаване на границата в близост до границата с третата държава, която прибегва до инструментализиране на мигранти, или са се явили на граничните контролно-пропускателни пунктове и са обект на мерките съгласно член 2 от настоящия регламент, при условие че тези държави членки покриват основните потребности на кандидатите, по-специално храна, вода, облекло, подходящи медицински грижи и временен подслон, адаптирани към сезонните метеорологични условия, и при пълно зачитане на човешкото достойнство.

### Член 4

#### Извънредна процедура за управление на връщането в ситуация на инструментализиране на мигранти

В ситуация на инструментализиране на мигранти и в съответствие с процедурата, залегнала в член 6, държавата членка, която се сблъсква с пристигането на граждани на

трети страни или лица без гражданство на външната си граница в резултат на ситуация на инструментализиране на мигранти, може по отношение на граждани на трети страни или лица без гражданство, които не отговарят на условията за влизане и чиито молби са били отхвърлени на границата в контекста на извънредната процедура за управление на убежището в съответствие с член 2, параграф 1, букви б) и в), и които нямат право да останат и на които не се позволява да останат, да реши да не прилага член 41а от Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*] и Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*]. Когато прибегва до тази дерогация, съответната държава членка:

- а) зачита принципа на забрана за връщане и надлежно отчита висшия интерес на детето, семейния живот и здравето състояние на съответния гражданин на трета страна, както се посочва в член 5 от Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*];
- б) гарантира, че отношението и равнището на защита не са по-малко благоприятни от посочените в член 10, параграфи 4 и 5 (ограничения на използването на принудителни мерки), член 11, параграф 2, буква а) (отлагане на извеждането), член 17, параграф 1, букви б) и г) (спешни медицински грижи и отчитане на потребностите на уязвимите лица) и членове 19 и 20 (условия за задържане и задържане на ненавършили пълнолетие лица и семейства) от Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно връщането*].

#### Член 5

#### Мерки за подкрепа и солидарност

1. Когато дадена държава членка се сблъсква със ситуация на инструментализиране на мигранти, тя може да поиска предприемане на мерки за подкрепа и солидарност от други държави членки, за да успее да овладее възникналата ситуация. Приносът за подкрепа и солидарност в полза на държава членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, може да включва следните видове принос:
  - а) мерки за изграждане на капацитет в областта на убежището, приемането и връщането;
  - б) оперативна подкрепа в областта на убежището, приемането и връщането;
  - в) мерки, насочени към разрешаване на ситуацията на инструментализиране, включително конкретни мерки за подкрепа на връщането чрез сътрудничество с трети държави или контакти с трети държави, откъдето произхождат инструментализираните лица; или
  - г) всяка друга мярка, която се счита за подходяща за справяне със ситуацията на инструментализиране и чрез която се оказва подкрепа на съответната държава членка.
2. Държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране, изпраща искане до Комисията за предоставяне на подкрепа и солидарност от други държави членки, в което се посочват конкретните мерки за солидарност, които се искат.
3. Без да се засягат разпоредбите относно солидарността, предвидени в Регламент XXX/XXX [*Регламент за справяне със ситуации на криза и*

*форсмажорни обстоятелства*], Комисията, възможно най-скоро след получаването на искането за мерки за подкрепа и солидарност, предвидени в параграф 2, приканва останалите държави членки да окажат принос посредством мерките за подкрепа и солидарност, посочени в параграф 1, които отговарят на потребностите на държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране. Комисията координира мерките за подкрепа и солидарност, посочени в настоящия член.

4. Държава членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, може да поиска подкрепа от Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, от Европейската агенция за гранична и брегова охрана или от Европол в съответствие с техните мандати. Когато това е уместно, Агенцията на ЕС в областта на убежището може да предлага помощ по собствена инициатива в съответствие с член 16, параграф 1, буква г) от Регламент XXX/XXX [*Регламент за Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището*]. Европейската агенция за гранична и брегова охрана може да предлага на съответната държава членка помощ в областта на връщането в съответствие с членове 48, 50, 52 и 53 от Регламент (ЕС) 2019/1896. Европол може да предлага помощ в областта на сътрудничеството в сферата на правоприлагането в съответствие с член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2016/794.

#### *Член 6*

### **Специални гаранции**

1. Когато прилага дерогациите, посочени в членове 2, 3 и 4, съответната държава членка надлежно информира гражданите на трети страни или лицата без гражданство на език, който гражданинът на трета страна или лицето без гражданство разбира или за който основателно може да се предполага, че разбира, за приложените мерки, местонахождението на регистрационните пунктове, включително граничните контролно-пропускателни пунктове, които са достъпни за регистрация и подаване на молба за международна закрила, както и за продължителността на мерките.
2. Държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, не прилага членове 2, 3 и 4 по-дълго от строго необходимото за справяне със ситуацията на инструментализиране на мигранти и във всеки случай не по-дълго от периода, определен в решението за изпълнение на Съвета, посочен в член 7, параграф 4.

## **ГЛАВА III**

### **Процедурни правила**

#### *Член 7*

### **Процедура за получаване на разрешение**

1. Държава членка, която се сблъсква с пристигане на граждани на трети страни или лица без гражданство на своята външна граница в резултат на ситуация на инструментализиране на мигранти, може да поиска разрешение да прилага дерогациите, предвидени в членове 2, 3 и 4.

2. Когато Комисията счете това за уместно въз основа на информацията, предоставена от съответната държава членка, отправила искането и изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, Комисията незабавно отправя предложение за решение за изпълнение на Съвета съгласно параграф 3.
3. Съветът спешно извършва оценка на това предложение и приема решение за изпълнение, с което дава разрешение на съответната държава членка да приложи специалните дерогации, предвидени в членове 2, 3 и 4.
4. В решението за изпълнение на Съвета, посочено в параграф 3, се определят датата, от която предвидените в членове 2, 3 и 4 правила могат да се прилагат, и срокът на тяхното прилагане, който не може да надвишава първоначален период от шест месеца.
5. Комисията непрекъснато наблюдава и прави преглед на ситуацията с инструментализирането на мигранти. Когато Комисията счете това за уместно, тя може да предложи отмяна на решението за изпълнение на Съвета, посочено в параграф 3, или приемане на ново решение за изпълнение на Съвета, с което се разрешава удължаване на прилагането на специалните дерогации, предвидени в членове 2, 3 и 4, за период, който не може да надвишава шест месеца. Съответната държава членка предоставя на Комисията конкретна информация, необходима за извършването на този преглед и за представянето на предложението за отмяна или удължаване, както и всяка друга информация, която Комисията може да поиска.

#### *Член 8*

#### **Сътрудничество и оценка**

1. Комисията, съответните институции и агенции на Европейския съюз и държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, си сътрудничат тясно и редовно се информират взаимно относно изпълнението на дерогациите и мерките, посочени в член 7. Съответната държава членка продължава да докладва всички съответни данни, включително статистически данни, които са от значение за изпълнението на настоящия регламент, чрез мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията.
2. Държавата членка, изправена пред ситуация на инструментализиране на мигранти, осигурява тясно сътрудничество с върховния комисар на ООН за бежанците и съответните партньорски организации за определяне на реда и условията за подкрепа на кандидатите в ситуацията на инструментализиране в съответствие с правилата, определени в настоящата глава и в Регламент (ЕС) XXX/XXX [*Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище*] и Директива XXX/XXX [*преработен текст на Директивата относно условията на приемане*].

## ГЛАВА IV

### Заклучителни разпоредби

#### Член 9

##### Влизане в сила

Настоящият регламент влиза в сила на ден след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко в държавите членки в съответствие с Договорите.

Съставено в Страсбург на [...] година.

*За Европейския парламент*  
*Председател*

*За Съвета*  
*Председател*