



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 14.12.2021
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets begrundelse og formål**

Reaktion på instrumentaliseringen af migranter ved EU's ydre grænser

Der er konstateret et stærkt bekymrende fænomen, som består i, at statslige aktører i stigende grad medvirker til kunstigt at skabe og fremme irregulær migration, idet de benytter migrationsstrømme som et politisk instrument til at destabilisere Den Europæiske Union og dens medlemsstater.

Som reaktion på det belarusiske styres instrumentalisering af mennesker blev det i Det Europæiske Råds konklusioner af 21. og 22. oktober 2021 understreget, at EU ikke ville acceptere forsøg fra tredjelandes side på at instrumentalisere migranter til politiske formål. Lederne forpligtede sig til at bekæmpe det igangværende hybride angreb, som det belarusiske regime har iværksat ved EU's grænse. De mindede også om behovet for at sikre effektive tilbagesendelser og fuld gennemførelse af tilbagesendelsesaftaler og -ordninger under anvendelse af den nødvendige indflydelse. De fastslog, at EU stadig er fast besluttet på at sikre effektiv kontrol af sine ydre grænser. Kommissionen blev opfordret til at foreslå eventuelle nødvendige ændringer af EU's retlige ramme og konkrete foranstaltninger understøttet af tilstrækkelig finansiel støtte for at sikre en øjeblikkelig og passende reaktion i overensstemmelse med EU-retten og internationale forpligtelser, herunder grundlæggende rettigheder.

Den 23. november 2021 vedtog Kommissionen sammen med Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik en meddelelse¹, hvori den beskrev de foranstaltninger, der var truffet for at håndtere den umiddelbare situation, samt de yderligere foranstaltninger, der ville blive truffet for at tilvejebringe en mere permanent værktøjskasse til at håndtere fremtidige forsøg på at destabilisere EU gennem statsstøttet instrumentalisering af irregulære migranter. Den havde allerede bragt fænomenet op i den fornyede EU-handlingsplan til bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025)².

Den 1. december 2021 vedtog Kommissionen som led i disse foranstaltninger et forslag til Rådets afgørelse på grundlag af artikel 78, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som havde til formål at støtte Letland, Litauen og Polen ved at sikre de foranstaltninger og den operationelle støtte, der var en forudsætning for, at de på en velordnet og værdig måde og under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder kunne håndtere modtagelsen af de personer, der instrumentaliseres af Belarus. Forslaget supplerer de finansielle, operationelle og diplomatiske bestræbelser, som Unionen og dens medlemsstater har vedtaget for at sætte ind over for dette hybride angreb, herunder ved hjælp af restriktive foranstaltninger over for det belarusiske styre, ydelse af materiel støtte gennem EU-civilbeskyttelsesmekanismen til de berørte medlemsstater, udsendelse af EU-agenturer eller tilvejebringelse af ekstra midler til fordel for Letland, Litauen og Polen.

¹ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Reaktion på statsstøttet instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser (JOIN(2021) 32 final).

² COM(2021) 591 final.

Det kan ikke udelukkes, at andre på et tidspunkt vil foretage hybride angreb på Unionen i form af en instrumentaliserings af migranter. Derfor er det vigtigt, at Unionen og dens medlemsstater er fuldt ud rustet til at kunne håndtere enhver fremtidig instrumentaliserings af migranter og reagere hurtigt. De elementer, der fremlægges i dette forslag, er sammen med de foranstaltninger, der indgår i ændringen af Schengengrænsekodeksen, en følge af Det Europæiske Råds opfordring til Kommissionen om at skabe en ramme for en sådan indsats.

Når medlemsstaterne konfronteres med en instrumentaliserings af migranter, bør de have fleksibilitet til at handle inden for en retlig ramme, der er udformet til at kunne håndtere en sådan instrumentaliserings og sikre overholdelse af de rettigheder, som ofre for en instrumentaliserings har. Kommissionen foreslår derfor en ny retsakt til at håndtere den usædvanlige situation, hvor migranter instrumentaliseres, som supplerer de retsakter, der allerede indgår i den nye pagt om migration og asyl. I forslaget trækkes på de løsninger, der er benyttet i forbindelse med støtteforanstaltninger til Letland, Litauen og Polen, for fuldt ud at udstyre medlemsstaterne med de retlige værktøjer, der er nødvendige for at tackle eventuelle tilfælde af instrumentaliserings, som måtte opstå i fremtiden. Derved skabes en stabil ramme, der umiddelbart kan benyttes til at håndtere sådanne tilfælde i fremtiden, således at det ikke bliver nødvendigt at ty til ad hoc-foranstaltninger i henhold til artikel 78, stk. 3, i TEUF for at håndtere tilfælde af instrumentaliserings, der er omfattet af dette forslag.

I forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen³ defineres instrumentaliserings af migranter som en situation, hvor et tredjeland ansporer til strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandsstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, til eller fra sit område og derefter videre til de ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

Dette forslag, som ledsager forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen, handler om tilfælde af instrumentaliserings set fra et migrations-, asyl- og tilbagesendelsesperspektiv⁴. Formålet med forslaget er at hjælpe den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentaliserings af migranter, ved at indføre en særlig nødprocedure for asylforvaltning og migrationsstyring og om nødvendigt træffe støtte- og solidaritetsforanstaltninger, således at der på en velordnet, menneskelig og værdig måde og under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder kan tages imod de personer, der er blevet instrumentaliseret af et tredjeland. Det indeholder i vidt omfang de muligheder, der er blevet stillet til rådighed for Letland, Litauen og Polen i henhold til forslaget til Rådets afgørelse om midlertidige hasteforanstaltninger til fordel for Letland, Litauen og Polen⁵. Det forventes, at EU og andre medlemsstater, såfremt foranstaltningerne er berettigede, også vil støtte den medlemsstat, der er konfronteret med konsekvenserne af en instrumentaliserings af migranter, ved hjælp af f.eks. støtte fra EU-agenturer, muligheder for EU-finansiering og EU-civilbeskyttelsesmekanismen.

De foreslåede løsninger supplerer og styrker forslagene under den nye pagt om migration og asyl. De særlige regler, der indføres med dette forslag om en permanent ramme, bygger på og bør være i overensstemmelse med de af Kommissionens forslag, der danner grundlag for EU's

³ Kommissionens forslag (xxxx/xxxx) om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks).

⁴ Kommissionens forslag (xxxx/xxxx) om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks).

⁵ COM(2021) 752.

fremtidige migrations- og asylpolitik. For det første forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer⁶, som fuldt ud harmoniserer og fastsætter de overordnede proceduremæssige regler og garantier på asylområdet, og det ændrede forslag⁷, som blev vedtaget i 2020, som fastsætter den nye grænseprocedure for asyl. For det andet forslaget fra 2016 til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)⁸, som fastlægger grundlaget for mere ensartede materielle modtagelsesforhold og pålægger ansøgere om international beskyttelse yderligere forpligtelser for at forhindre uautoriserede sekundære bevægelser. For det tredje forslaget fra 2018 til tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)⁹, som vil gøre EU's tilbagesendelsesdirektiv mere effektivt. Endelig forslaget om en forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure¹⁰ (herefter 2020-kriseforslaget), som tilpasser reglerne for asyl og tilbagesendelse samt solidaritetsmekanismen for at hjælpe medlemsstaterne med at håndtere krisesituationer og force majeure.

Foranstaltningerne i 2020-kriseforslaget var ikke udformet med henblik på situationer, hvor Unionens integritet og sikkerhed udsættes for angreb som følge af en instrumentalisering af migranter. De særlige regler for asyl i 2020-kriseforslaget var beregnet specifikt på situationer, hvor der er en "massetilstrømning", og hvor en medlemsstat ikke kan håndtere det store antal personer, der strømmer til, samt force majeure.

Selv om dette forslag er beregnet på den særlige situation, hvor migranter instrumentaliseres, er der hentet inspiration i reglerne i 2020-kriseforslaget ved udarbejdelsen af de særlige foranstaltninger, der er skræddersyet til at reagere effektivt på et tredjelandes fjendtlige foranstaltninger i overensstemmelse med Unionens grundlæggende værdier. Disse regler har til formål at tage højde for en sådan særlig situation, uden at retten til asyl eller nonrefoulementprincippet undergraves, og sikrer fuldt ud, at de instrumentaliserede personers grundlæggende rettigheder beskyttes. Foranstaltningerne i forslaget vil supplere de grænsekontrolforanstaltninger, der træffes i henhold til Schengengrænsekodeksen, med særlige regler for asyl- og tilbagesendelsesprocedurer og operationelle foranstaltninger og solidaritetsforanstaltninger til fordel for den berørte medlemsstat.

Hvis EU udsættes for angreb, er det vigtigt, at EU i det Europæiske Råd anerkender, at et tredjelandes foranstaltninger kan betragtes som en instrumentalisering af migranter. Disse foranstaltninger er ikke nødvendigvis rettet mod en eller flere medlemsstater, men mod EU i det hele taget, og de kræver derfor kollektiv støtte på EU-plan. I en sådan situation får den berørte medlemsstat med dette forslag muligheden for at anvende en særlig nødprocedure for migrationsstyring og asylforvaltning med særlige proceduremæssige bestemmelser om længere registreringsfrister og muligheden for ved grænsen at træffe afgørelse om ansøgningens antagelighed eller indhold, medmindre det ikke er muligt at tage hånd om særlige sårbare forhold. Det indeholder også særlige bestemmelser om tilbagesendelse. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kan anmode om, at disse særlige regler anvendes enkeltvist eller kumulativt for at gøre forvaltningen af de

⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 467 final – 2016/0244 (COD)).

⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2020) 611 final).

⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning) (COM(2016) 465 final – 2016/0222 (COD)).

⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (omarbejdning) (COM(2018) 634 final).

¹⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet (COM(2020) 613).

ekstraordinære omstændigheder lettere. De betingelser, der er fastsat for at anvende den enkelte bestemmelse, skal dog hver især være opfyldt. Den screening af tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, der foretages efter reglerne i forslaget om en forordning om screening, bør endvidere anvendes med mulighed for at forlænge fristen på fem dage med yderligere fem dage som anført i nævnte forslag¹¹.

Med forslaget bevares retten til adgang til EU's område med henblik på at søge asyl og adgang til proceduren for international beskyttelse. De garantier, der gælder i henhold til EU-retten, finder fortsat anvendelse for at sikre, at sårbare personer, herunder børn, beskyttes. Disse foranstaltninger ledsages af en række yderligere garantier. Den pågældende medlemsstat gives i forslaget også mulighed for at anmode om støtte- og solidaritetsforanstaltninger, som de øvrige medlemsstater kan bidrage til. Ifølge forslaget vil Rådet ved en gennemførelsesafgørelse skulle give den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, tilladelse til at anvende nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring.

- (1) Nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring ved de ydre grænser i tilfælde af instrumentalisering

Med forslaget indføres en nødprocedure for asylforvaltning og migrationsstyring i forbindelse med tredjelandstatsborgere og statsløse personer, der pågribes eller findes i nærheden af grænsen til et tredjeland, der instrumentalisere migranter, efter en ulovlig grænsepassage, eller efter at de selv har meldt sig ved et grænseovergangssted.

- (a) Nødproceduren for asylforvaltning

De vigtigste elementer i denne procedure er følgende:

- **Muligheden for den berørte medlemsstat for at registrere en asylansøgning og reelt kun gøre det muligt at indgive den på bestemte registreringssteder i nærheden af grænsen, herunder ved de grænseovergangssteder, der er udpeget til dette formål**

Ifølge ændringen af Schengengrænsekodeksen vil den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kunne begrænse strømmene ved grænsen ved at begrænse antallet af åbne grænseovergangssteder med henblik på at forhindre ulovlig indrejse og beskytte den nationale sikkerhed.

For at sikre en ensartet tilgang til disse foranstaltninger i tilfælde af instrumentalisering sikres det ved dette forslag, at der er en reel og effektiv adgang til asylproceduren i overensstemmelse med de muligheder, der findes i forslaget til en forordning om asylprocedurer, som giver medlemsstaterne mulighed for at udpege særlige steder, hvor ansøgninger om international beskyttelse kan registreres og indgives. Disse særlige registreringssteder kan placeres i nærheden af grænsen, som også til dette formål kan omfatte grænseovergangssteder.

- **Muligheden for at forlænge registreringsfristen i op til fire uger**

Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, har ifølge forslaget mulighed for, men er ikke forpligtet til at forlænge registreringsfristen for ansøgninger om international beskyttelse i op til fire uger i forbindelse med asylansøgninger fra tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, der pågribes eller findes i nærheden af den

¹¹ Forslaget om screening indeholder også regler om indledende helbredstjek, herunder for overførbare sygdomme, som vil omfatte alle tredjelandstatsborgere og statsløse personer, der underkastes screening ved de ydre grænser.

ydre grænse med et tredjeland, som instrumentaliserer migranter, efter en ulovlig indrejse, eller efter at de selv har meldt sig ved et grænseovergangssted. Denne fleksibilitet kan være nødvendig for medlemsstaten, hvis den skal kunne reagere effektivt på de fjendtlige foranstaltninger og samtidig kunne behandle den uventede mængde sager i lyset af arten og den uventede karakter af tredjelandets indgriben.

Hvis migranter instrumentaliseres ved hjælp af et fjendtligt tredjelands pludselige og uventede indgriben/intervention, kan den medlemsstat, der er konfronteret med denne situation, blive nødt til at afsætte ressourcer til at forvalte modtagelsen af tredjelandstatsborgeres eller statsløse personer ved sine grænser. Medlemsstaten kan derfor have brug for tid til at omfordele sine ressourcer og øge sin kapacitet, bl.a. med støtte fra EU-agenturer. Hvis den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, gør brug af den længere registreringsfrist, skal der gives prioritet til at registrere de ansøgninger om international beskyttelse, der formodentlig er velbegrundede, eller som er blevet indgivet af uledsagede mindreårige eller af mindreårige og deres familiemedlemmer.

- **Muligheden for at anvende grænseproceduren for asyl på alle ansøgninger og muligheden for at forlænge dens varighed**

Foranstaltningerne bør hjælpe den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, med at forhindre indrejse for personer, som ikke opfylder indrejsebetingelserne, og samtidig beskytte de grundlæggende rettigheder. Muligheden for at behandle en asylansøgning ved grænsen uden at tillade indrejse på området i overensstemmelse med artikel 41 i forslaget til forordning om asylprocedurer giver denne form for beskyttelse. På nuværende tidspunkt og ifølge reglerne i forslagene under den nye pagt kan undersøgelsen af, om en ansøgning er antagelig og berettiget, i en grænseprocedure dog kun foretages under helt særlige omstændigheder.

Med dette forslag gives medlemsstaterne derfor mulighed for at anvende nødproceduren for asylforvaltning til at træffe afgørelse om alle ansøgningers antagelighed og berettigelse undtagen i tilfælde, hvor der er brug for lægehjælp. Denne foranstaltning vil begrænse muligheden for, at et fjendtligt tredjeland retter instrumentaleringen mod bestemte tredjelandstatsborgere og statsløse personer, som grænseproceduren ikke kan anvendes på. Træffes der en negativ afgørelse i medfør af nødproceduren for asylforvaltning, har ansøgeren ret til effektive retsmidler, men appellen vil ikke automatisk have opsættende virkning, således som det foreskrives i artikel 54, stk. 3, i det ændrede forslag til forordningen om asylprocedurer.

Som fastsat i det ændrede forslag til en forordning om asylprocedurer og udtrykkeligt anført i dette forslag finder reglerne og garantierne i forordningen om asylprocedurer anvendelse i nødproceduren for asylforvaltning for at sikre beskyttelse af de rettigheder, som personer, der søger international beskyttelse, har, samtidig med at retten til asyl og overholdelsen af nonrefoulementprincippet opretholdes.

Forslaget indeholder desuden krav om obligatorisk prioritering af velbegrundede ansøgninger og ansøgninger fra uledsagede mindreårige, familier og børn. Hvis det efter screeningen eller under behandlingen af ansøgningen bliver klart, at ansøgningen formodentlig er velbegrundet, eller hvis ansøgningen er indgivet af mindreårige og deres familier eller af uledsagede mindreårige, bør ansøgningen prioriteres, jf. artikel 33, stk. 5, i forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, bør endvidere ikke anvende nødproceduren for asylforvaltning i tilfælde, hvor der er brug for lægehjælp, jf. artikel 41, stk. 9, litra c), i det ændrede forslag fra 2020 til forordning om asylprocedurer.

Forslaget giver også mulighed for at forlænge grænseprocedurens varighed, herunder en eventuel appel, til 16 uger.

I lighed med forlængelsen af registreringsfristen ovenfor kan det overvejes at forlænge varigheden af nødproceduren for asylforvaltning for at hjælpe medlemsstaten med at håndtere konsekvenserne af instrumentaliseringen af migranter i lyset af arten og karakteren af tredjelandets foranstaltninger. Den berørte medlemsstat kan have brug for tid til at omfordele sine ressourcer og øge sin kapacitet, bl.a. med støtte fra EU-agenturer. Derudover vil antallet af sager, der skal behandles efter nødproceduren for asylforvaltning, være større end under normale omstændigheder (eftersom alle ansøgere i princippet kan være omfattet den). Forlængelsen vil derfor gøre det muligt for medlemsstaten at anvende formodningen om ikkeindrejse i en længere periode og skabe større fleksibilitet til at håndtere den øgede arbejdsbyrde.

I overensstemmelse med garantiene i forslaget til forordning om asylprocedurer og forslaget til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) bør frihedsberøvelse af ansøgere være sidste udvej, hvis det i en specifik sag ikke er muligt at anvende andre tilstrækkelige eller mindre indgribende foranstaltninger. Anvendelsen af nødproceduren for asylforvaltning vil derfor ikke indebære en systematisk frihedsberøvelse af ansøgere.

(b) Materielle modtagelsesforhold

Når migranter instrumentaliseres, kan det være vanskeligt for medlemsstaten at sikre, at kravene til materielle modtagelsesforhold opfyldes, eftersom medlemsstatens administrative kapacitet kan blive overbelastet som følge af instrumentaliseringen. Medlemsstaten skal udover de normale strømme klare de øgede strømme, som instrumentaliseringen medfører, og skal også omfordele ressourcer for at beskytte sin territoriale integritet. Den berørte medlemsstat skal dog stadig sikre, at dens foranstaltninger tilgodeser de grundlæggende humanitære garantier, som f.eks. at der til tredjelandstatsborgere på dens område sørges for føde, vand, tøj, nødvendig lægebehandling, bistand til sårbare personer og midlertidig indkvartering, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslår i sine seneste foreløbige afgørelser.

Ifølge artikel 17, stk. 9, i forslaget til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) kan medlemsstaten i behørigt begrundede tilfælde og på bestemte betingelser fastsætte nærmere bestemmelser om andre materielle modtagelsesforhold end dem, der er fastsat i direktivet om modtagelsesforhold, forudsat at den sikrer adgang til lægebehandling i overensstemmelse med artikel 18 og en værdig levestandard for alle ansøgere. Med dette forslag udvides muligheden for at fastsætte andre materielle modtagelsesforhold i tilfælde af en instrumentalisering af migranter, forudsat at de basale behov dækkes, herunder behovet for midlertidig indkvartering, føde, vand, tøj, nødvendig lægebehandling og bistand til sårbare personer, og at retten til menneskelig værdighed respekteres fuldt ud. Den berørte medlemsstat bør sikre humanitære organisationer adgang og mulighed for at yde humanitær bistand i overensstemmelse med de relevante behov.

(c) Nødproceduren for forvaltning af tilbagesendelse

I tilfælde af instrumentalisering af migranter er det vigtigt, at den berørte medlemsstat har de nødvendige retlige redskaber til at kunne sikre en hurtig tilbagesendelse af dem, der ikke er berettiget til international beskyttelse. Forslaget giver derfor mulighed for at fravige artikel 41a i forslaget til en forordning om asylprocedurer og anvendelsen af forslaget til tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning), for så vidt angår tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, som har fået afslag på deres ansøgning om international beskyttelse efter nødproceduren for asylforvaltning. Med hensyn til tredjelandstatsborgere, som ikke har

ansøgt om international beskyttelse, kan medlemsstaterne anvende artikel 2, stk. 2, litra a), i tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning). Fravigelsen i dette forslag har til formål at indføre en mekanisme, der svarer til fravigelsen i artikel 2, stk. 2, litra a), i tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning), i lighed med de bestemmelser, der er foreslået til fordel for Letland, Litauen og Polen. Forslaget omfatter også specifikke garantier, navnlig med hensyn til overholdelse af nonrefoulementprincippet, idet der skal tages hensyn til barnets tarv, familielivet og helbredstilstanden hos tredjelandstatsborgere og statsløse personer, og med hensyn til begrænsninger i brugen af tvangsforanstaltninger, udsættelse af udsendelse, hastelægehjælp, sårbare personers behov og forholdene under frihedsberøvelse, idet det samtidig skal sikres, at disse personers grundlæggende rettigheder respekteres fuldt ud.

(2) Støtte- og solidaritetsforanstaltninger

Hvad angår støtte- og solidaritetsforanstaltninger, indføres der med forslaget foranstaltninger, der fokuserer på behovene i den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter.

En sådan situation, hvor Unionen udsættes for angreb, kræver EU-løsninger og EU-støtte. Derfor må alle medlemsstater reagere hurtigt og støtte den berørte medlemsstat.

En situation af denne art kræver dog en anden tilgang og procedure end den, der i øjeblikket indgår i den nye pacts instrumenter. Forslaget omfatter muligheden for at anvende alle de foranstaltninger, der kan afhjælpe en instrumentalisering af migranter. Støtte- og solidaritetsforanstaltninger kunne bestå af kapacitetsforanstaltninger, der bidrager til at håndtere konsekvenserne af instrumentaliseringen af migranter, støtter tilbagesendelsesoperationer eller støtter oplysning i de tredjelande, hvor de personer, der instrumentaliseres, kommer fra. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, bør kortlægge sine behov for støtte og solidaritet og meddele dem til Kommissionen. Kommissionen vil derefter opfordre de øvrige medlemsstater til at bidrage til fordel for den berørte medlemsstat og koordinere foranstaltningerne.

Eftersom virkningerne af en instrumentalisering let kan (eller måske endda har som mål at) sprede sig og få konsekvenser for de tilstødende medlemsstater og Den Europæiske Union, er det nødvendigt at fastlægge, hvordan der kan ydes støtte på EU-plan. Hvis den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, anmoder om støtte fra EU-agenturer, bør agenturerne prioritere deres operationelle støtte. Dette gælder især Den Europæiske Unions Asylagentur ("Asylagenturet"), som kan hjælpe med at registrere og behandle ansøgningerne, sikre screening af sårbare migranter og støtte forvaltningen, udarbejdelsen og indførelsen af de rette standarder for modtagelsesfaciliteter, eller Frontex, som kan hjælpe med grænsekontrollaktiviteter, bl.a. screening og tilbagesendelsesoperationer, og Europol, som kan levere efterretninger. I lighed med den operationelle bistand, der ydes i overensstemmelse med det ændrede forslag til Schengengrænsekodeksen, bør Asylagenturet på asylområdet også på eget initiativ kunne tilbyde bistand i henhold til artikel 16, stk. 1, litra d), i forordningen om Den Europæiske Unions Asylagentur, mens Frontex og Europol kunne tilbyde bistand i overensstemmelse med deres respektive mandater.

Støtte- og solidaritetsforanstaltningerne vil supplere anden bistand, som ydes til den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, og som kan træffes uden for dette forslags rammer, f.eks. foranstaltninger i henhold til artikel 25a i Visumkodeksen¹² eller udenrigspolitiske tiltag (f.eks. diplomatisk kontakt, restriktive

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa, som ændret ved forordning (EU) 2019/1155 (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1).

foranstaltninger og handelsforanstaltninger) eller finansiel støtte via Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden ("AMIF") eller instrumentet for grænseforvaltning og visa ("IGFV").

- (3) En særlig procedure for tilladelsen til at anvende nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring

Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, og som agter at anvende nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring, skal meddele Kommissionen, hvilke undtagelser den agter at gøre brug af, samt eventuelle støtte- og solidaritetsforanstaltninger. På grundlag af den berørte medlemsstats oplysninger vil Kommissionen, hvis det er relevant, straks udarbejde et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse, hvori det fastsættes, hvilke undtagelser der kan anvendes i en indledende periode på højst seks måneder. Tilladelsen til anvende undtagelserne gives ved Rådets gennemførelsesafgørelse, som indeholder en startdato for den midlertidige anvendelse af undtagelserne og en angivelse af deres varighed. Kommissionen bør konstant holde øje med situationen, herunder med om foranstaltningerne står i rimeligt forhold til målet, og revurdere den samt foreslå, at foranstaltningerne forlænges eller ophæves, hvis det er nødvendigt.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Forslaget er fuldt ud i overensstemmelse med den nye pagt om migration og asyl, som Kommissionen vedtog i september 2020. Det indgår sammen med forslaget om håndtering af krisesituationer og force majeure i den ramme, der skal sikre yderligere særlige regler til håndtering af den særlige situation, hvor migranter instrumentaliseres. Udgangspunktet for de særlige regler, der indføres med dette forslag, er Kommissionens forslag til en forordning om asylprocedurer, som blev vedtaget i 2016, og det ændrede forslag, der blev vedtaget i 2020, direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning), der blev vedtaget i 2016, samt tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning), der blev vedtaget i 2018. Forslaget hænger også sammen med og indeholder den lovgivningsmæssige opfølgning på forslaget til Rådets afgørelse om midlertidige hasteforanstaltninger til fordel for Letland, Litauen og Polen (COM(2021) 752).

Sammenhæng med artikel 78, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Indførelsen af særlige bestemmelser om solidaritet i tilfælde af instrumentalisering ændrer ikke ved, at Rådet på forslag af Kommissionen kan vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for en medlemsstat, der står i en nødsituation, jf. artikel 78, stk. 3, i TEUF.

Formålet med dette forslag er at sætte Unionen i stand til at håndtere en bestemt situation, som Unionen allerede har været udsat for, og at være forberedt på lignende situationer i fremtiden, således at Unionen kan handle hurtigt til fordel for den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter. Der er behov for en permanent ramme, der er skræddersyet til en sådan instrumentalisering, og som Unionen konsekvent kan henholde sig til, og som samtidig betyder, at de midlertidige foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 78, stk. 3, i TEUF, bevarer deres ekstraordinære karakter, således at det ikke er nødvendigt at anvende artikel 78, stk. 3, i TEUF på en instrumentalisering, der er omfattet af dette forslag.

Formålet med forslaget er at indføre særlige regler for at støtte en medlemsstat, der bliver offer for, at et tredjeland tilskynder til irregulære migrationsstrømme til Unionen, ved at det aktivt tilskynder tredjelandstatsborgere til eller gør det lettere for dem at rejse til de ydre grænser til eller fra sit område og derefter videre til de ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når

arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statsfunktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget er i overensstemmelse med behovet for at sikre, at presset fra irregulære indrejser holdes nede, og at holde fast ved, at stærke ydre grænser er et vigtigt element i den samlede tilgang i den nye pagt om migration og asyl. Som anført i den fælles meddelelse¹³ er forslaget et led i bestræbelserne på at styrke EU's retlige ramme, herunder Kommissionens forslag til en forordning "om foranstaltninger over for transportvirksomheder, der letter eller deltager i menneskehandel eller smugling af migranter i forbindelse med ulovlig indrejse på Den Europæiske Unions område"¹⁴, for at give medlemsstaterne bedre redskaber til at beskytte de ydre grænser i tilfælde af instrumentalisering, samtidig med at de grundlæggende rettigheder overholdes fuldt ud. I den forbindelse supplerer det Schengenræmskodeksen og den kommende Schengenreform, hvori Kommissionen foreslår en permanent ramme for håndtering af eventuelle tilfælde af instrumentalisering af migranter, som Unionen kan blive konfronteret med i fremtiden.

Det skal også mindske irregulære migranternes videre bevægelser og presset på Schengenområdet. Det sikres effektivt, at migranter, der er blevet instrumentaliseret, sendes hurtigt og effektivt tilbage i overensstemmelse med den samlede tilgang til migrationsstyring i den nye pagt om migration og asyl. Det er også i overensstemmelse med og bør anvendes parallelt med Unionens foranstaltninger udadtil, som f.eks. EU's restriktive foranstaltninger.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Forslaget støtter den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter. Forslaget indeholder en række bestemmelser med forbindelse til forslaget til forordning om asylprocedurer og det ændrede forslag, forslaget til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) og forslaget til tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning). Det bør derfor vedtages på det relevante retsgrundlag, nemlig artikel 78, stk. 2, litra d) og f), og artikel 79, stk. 2, litra c), i TEUF, efter den almindelige lovgivningsprocedure.

- **Variabel geometri**

To betragtninger omhandler variabel geometri med hensyn til Irlands og Danmarks deltagelse i denne forordning.

I medfør af protokol nr. 21 om Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og til TEUF, kan Irland beslutte at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af foranstaltninger til oprettelse af et fælles europæisk asylsystem. I den sammenhæng har Irland meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af direktiv 2005/85/EF, og at det har besluttet ikke at deltage i vedtagelsen af direktiv 2013/32/EU. Bestemmelserne i direktiv 2005/85/EF finder derfor anvendelse på Irland, mens bestemmelserne i det nuværende direktiv ikke finder anvendelse på Irland. Irland har ikke meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen af den nye

¹³ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Reaktion på statsstøttet instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser (JOIN(2021) 32 final).

¹⁴ COM(2021) 753 final.

forordning om asylprocedurer, som er nødvendig for, at denne forordning kan få retsvirkning for Irland, skulle Irland beslutte at deltage i overensstemmelse med protokol nr. 21.

I henhold til protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og TEUF, er direktiv 2005/85/EF og direktiv 2013/32/EU ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Danmark deltager heller ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Ifølge afsnit V i TEUF om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har Den Europæiske Union visse beføjelser på dette område. Disse beføjelser skal udøves i henhold til artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union, dvs. hvis og i det omfang målene for den påtænkte foranstaltning ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men på grund af den påtænkte foranstaltnings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

En situation, hvor et tredjeland ansporer til strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandsstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, til eller fra sit område og derefter videre til de ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed, bør betragtes som et angreb på EU som en helhed og kræver derfor EU-løsninger og EU-støtte. Der er behov for at udstyre den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentaliserings af migranter, med de rette juridiske værktøjer til at håndtere situationen effektivt, og for, at alle medlemsstater kan reagere effektivt og tilvejebringe støtte til den pågældende medlemsstat.

Det kræver en indsats på EU-plan at nå disse mål, da de i sagens natur er grænseoverskridende. Det er klart, at foranstaltninger, der træffes af de enkelte medlemsstater, ikke i tilstrækkelig grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til et fælles problem.

Målet med tilgangen kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan på grund af denne afgørelses omfang og virkninger derfor bedre opfyldes på EU-plan. Unionen skal derfor handle og kan vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.

- **Proportionalitetsprincippet**

I dette forslag til forordning fastsættes de nærmere betingelser for, hvornår der kan anvendes særlige procedureregler, anvendelsesområdet for reglerne, varigheden af reglerenes anvendelse samt de nødvendige garantier, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union.

Alle elementer i de foranstaltninger, der foreslås til at håndtere tilfælde af instrumentaliserings af migranter, er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at sikre, at medlemsstaterne kan håndtere situationen på en velordnet og effektiv måde, samtidig med at der sikres ligebehandling med hensyn til rettigheder og garantier for ansøgere. I den henseende går undtagelsen fra de regler, der er fastsat i forslaget fra 2016 til forordning om asylprocedurer, det ændrede forslag fra 2020 til en forordning om asylprocedurer, direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) og tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning), ikke videre, end hvad der er nødvendigt, og der er en række garantier, som sikrer den rette balance mellem på den ene side de umiddelbare behov for at kunne tackle situationen i den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentaliserings af migranter, og på den anden

side behovet for retssikkerhed og ensartethed i forbindelse med anvendelsen af undtagelser og de særlige regler samt den nødvendige beskyttelse af tredjelandsstatsborgere, som instrumentaliseres.

Forslaget indeholder garantier for anvendelsen af undtagelser og de særlige regler. I lyset af den ekstraordinære situation, hvor migranter instrumentaliseres, anses det for at være rimeligt at anvende nødproceduren for asylforvaltning på alle ansøgere, da det vil bidrage til at forhindre, at tredjelande retter deres indsats mod bestemte nationaliteter eller kategorier af migranter, som kunne udelukkes fra grænseproceduren. For at give medlemsstaterne mulighed for at håndtere det øgede antal personer, der bliver omfattet af nødproceduren for asylforvaltning, forlænges grænseprocedurens maksimale varighed til 16 uger. Dette anses for at være tilstrækkeligt til at give medlemsstaten den nødvendige fleksibilitet til at behandle ansøgningerne i nærheden af grænsen eller ved bestemte grænseovergangssteder uden at give tredjelandsstatsborgere eller statsløse tilladelse til at indrejse i området. Undtagelserne fra direktivet om modtagelsesforhold står i et rimeligt forhold til den situation, hvor migranter instrumentaliseres på grund af et tredjelands fjendtlige foranstaltninger, da det måske i praksis ikke er muligt for medlemsstaten at sikre de materielle modtagelsesforhold, der normalt kræves, fordi dens kapacitet kan være overbelastet. De skal ses i lyset af de garantier og den fleksibilitet, der gives i medfør af det ændrede forslag fra 2020 til en forordning om asylprocedurer, til at omfordele ressourcer og kapacitet til at anvende grænseproceduren. Hvis der anvendes undtagelser, skal medlemsstaten sørge for ansøgerens basale behov og sikre fuldt respekt for den menneskelige værdighed.

De særlige undtagelser fra tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning) står i rimeligt forhold til målet om at sikre, at de personer, der ikke er berettiget til international beskyttelse, hurtigt sendes tilbage, da det er afgørende i tilfælde af instrumentalisering af migranter, hvor det skal forhindres, at flere kommer til. Der er indført en række garantier for at beskytte de grundlæggende rettigheder, der gælder personer, som skal sendes tilbage, i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder og internationale forpligtelser.

Det foreslås også, at varigheden af disse foranstaltninger begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for, at den pågældende medlemsstat kan håndtere instrumentaliseringen, og de bør under alle omstændigheder kun anvendes i en indledende periode på højst seks måneder. Når Rådet har givet tilladelse, bør Kommissionen derfor konstant overvåge situationen og revurdere den, bl.a. for at fastslå, om de foranstaltninger, som medlemsstaten har fået tilladelse til at anvende, stadig står i et rimeligt forhold til målet.

- **Valg af retsakt**

Kun ved en forordning, som fastsætter særlige regler og undtagelser fra asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne i Unionen, og hvis bestemmelser er umiddelbart gældende, kan der opnås den grad af ensartethed og virkning, der er brug for i anvendelsen af EU's procedureregler for asyl i tilfælde af instrumentalisering af migranter.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Forslaget bygger på de oplysninger, som interesserede parter har givet i forbindelse med høringen, som blev indledt i starten af sommeren 2021.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og anerkendte principper, især Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, samt de forpligtelser, der følger af folkeretten, bl.a. en reel og effektiv adgang til asylproceduren og til EU's område med henblik på at indgive en ansøgning om international beskyttelse. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, bør derfor sikre, at der er tilstrækkelige registreringssteder, herunder grænseovergangssteder, der er åbne og let tilgængelige. Som forklaret nedenfor er nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring i dette forslag i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder i chartret, herunder retten til menneskelig værdighed (artikel 1), forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (artikel 4), retten til frihed og sikkerhed (artikel 6), respekten for privatliv og familieliv (artikel 7), retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8), asylretten (artikel 18), forbuddet mod kollektiv udvisning og beskyttelse mod refoulement (artikel 19, stk. 1 og 2), retten til ikke-forskelsbehandling (artikel 21), princippet om ligestilling mellem kvinder og mænd (artikel 23), børns rettigheder (artikel 24) og retten til adgang til effektive retsmidler (artikel 47). Kommissionen finder det desuden nødvendigt, at medlemsstaten respekterer ytringsfriheden, mediefriheden og civilsamfundsorganisationernes foreningsfrihed.

Hvad angår anvendelsen af nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring, finder principperne og garantierne i forslagene i den nye pagt fortsat anvendelse på ansøgere, der er omfattet af denne procedure. Forslaget omfatter den obligatoriske prioritering af velbegrundede ansøgninger efter screeningens afslutning, eller når behovet for beskyttelse viser sig, i overensstemmelse med forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer samt af ansøgninger fra uledsagede mindreårige, familier og børn. Det er til fordel for disse ansøgere, at der så hurtigt som muligt træffes afgørelse om deres asylansøgning. Garantierne for personer med særlige proceduremæssige behov, jf. artikel 41, stk. 9, litra b), i det ændrede forslag fra 2020 til forordning om asylprocedurer, finder også fortsat anvendelse. Forslaget garanterer også retten til effektive retsmidler, som sikrer, at domstolene har beføjelse til at afgøre, hvorvidt ansøgeren kan blive på medlemsstatens område eller ej i afventning af en appelafgørelse, og indeholder de rette garantier for, at en ansøger kan fremsætte sådanne anmodninger til domstolene.

I dette forslag tages fuldt ud hensyn til børns rettigheder og sårbare personers særlige behov. De kompetente myndigheder skal især tage hensyn til de garantier, der fastsættes for børn og sårbare personer i forslaget til omarbejdning af direktivet om modtagelsesforhold, herunder hvis der skal anvendes frihedsberøvelse. Ved fastsættelsen af de forskellige bestemmelser om modtagelsesforhold er det sikret, at rammen i dette forslag til enhver tid og under alle omstændigheder respekterer garantierne for bevarelse af den menneskelige værdighed.

Retten til frihed og fri bevægelighed er beskyttet, da frihedsberøvelse, såfremt den anvendes som led i nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring, kun må anvendes inden for nøje fastsatte rammer og i en begrænset periode. Medlemsstaten kan i grænseproceduren begrænse en ansøgers ret til fri bevægelighed med henblik på at behandle ansøgninger, jf. artikel 7 i forslaget til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning). Ifølge forslaget til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) må medlemsstaterne ikke frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende er ansøger. Artikel 8 i nævnte forslag fastsætter, af hvilke grunde og på hvilke betingelser medlemsstaterne efter en individuel vurdering, og såfremt der ikke kan anvendes andre mindre restriktive foranstaltninger, kan frihedsberøve personer, der ansøger om international beskyttelse, for i forbindelse med en procedure at træffe afgørelse om ansøgerens ret til indrejse på området. Det fastsættes også i artikel 8, at

medlemsstaterne kun kan frihedsberøve en ansøger, hvis andre mindre indgribende foranstaltninger — såsom begrænsninger i den frie bevægelighed i henhold til artikel 7 — ikke kan anvendes effektivt.

Nonrefoulementprincippet, der er nedfældet i artikel 33 i flygtningekonventionen fra 1951 og artikel 19 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, overholdes også ved anvendelsen af fravigelserne af tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning). Medlemsstaterne mindes derfor udtrykkeligt i forslaget om, at de i forbindelse med forpligtelsen til kontrollere grænserne altid skal overholde dette princip. Overholdelse af nonrefoulementprincippet indebærer en vurdering af, hvorvidt der er risiko for forfølgelse, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller en risiko for kæderefolement.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

På grund af karakteren af dette forslag, der er knyttet til tilfælde, hvor migranter instrumentaliseres, er det ikke muligt på forhånd at vurdere de mulige virkninger på budgettet. Omkostninger som følge af forslagens gennemførelse vil blive afholdt over budgettet for de eksisterende EU-finansieringsinstrumenter i perioden 2021-2027 på migrations- og asylområdet. Der kan, hvis det undtagelsesvis skulle blive nødvendigt, gøres brug af fleksibilitetsmekanismerne inden for den nuværende flerårige finansielle ramme i henhold til Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093¹⁵.

Med hensyn til de proceduremæssige aspekter af asyl indebærer dette forslag ingen finansiell eller administrativ byrde for Unionen. Hvad angår disse aspekter har det derfor ingen virkninger for Unionens budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Kommissionen vil anvende rapporteringen i EU-netværket for Beredskab og Krisestyring på Migrationsområdet ("plannetværket") som et redskab til at overvåge situationen og om nødvendigt fremsætte henstillinger vedrørende en forlængelse eller ophævelse af foranstaltningerne.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Forslagets genstand er at afhjælpe tilfælde af instrumentalisering af migranter

I **artikel 1** fastlægges forordningens genstand, som går ud på at afhjælpe tilfælde, hvor migranter instrumentaliseres på migrations- og asylområdet i EU.

Nødproceduren for asylforvaltning i tilfælde af instrumentalisering

Ved **artikel 2** indføres de særlige regler, som medlemsstaterne kan benytte, i tilfælde af at migranter instrumentaliseres, inden for rammerne af en nødprocedure for asylforvaltning.

Det fastsættes i artikel 2, stk. 1, litra a), at den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kan forlænge registreringsfristen for ansøgninger om international beskyttelse i op til fire uger i forbindelse med ansøgninger fra tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, der pågribes eller findes i nærheden af den ydre grænse med det tredjeland, som instrumentaliserer migranter, i forbindelse med en

¹⁵ Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 2020/2093 af 17. december 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 11).

ulovlig grænsepassage, eller efter at de selv har meldt sig ved et grænseovergangssted. Der skal gives prioritet til at registrere de ansøgninger, som formodentlig er velbegrundede, og ansøgninger fra uledsagede mindreårige samt mindreårige og deres familier.

Ved **artikel 2, stk. 1, litra b)**, gives den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, mulighed for at udvide anvendelsesområdet for grænseproceduren for asyl til at omfatte alle ansøgere, idet ingen kategorier af ansøgere udelukkes (medmindre der er lægelige grunde, jf. artikel 41, stk. 9, litra c), i den ændrede forordning om asylprocedurer). Det præciseres også i **artikel 2, stk. 1, litra b)**, at hvis det efter screeningen eller under behandlingen i forbindelse med grænseproceduren bliver klart, at ansøgningen formodentlig er velbegrundet, eller at ansøgningen er indgivet af mindreårige og deres familier, herunder af uledsagede mindreårige, bør behandlingen af den prioriteres.

Ved **artikel 2, stk. 1, litra c)**, får medlemsstaterne mulighed for at anvende grænseproceduren i den ændrede forordning om asylprocedurer i en periode på 16 uger, eventuelle klager inklusive, hvorefter personen bør få tilladelse til at rejse ind i området, medmindre vedkommende er genstand for tilbagesendelse.

Ved anvendelsen af disse undtagelser gælder garantierne i forordningen om asylprocedurer fortsat.

Materielle modtagelsesforhold

Ved **artikel 3** får medlemsstaten mulighed for at fastsætte andre bestemmelser om modtagelsesforhold end dem, der er fastsat i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning), forudsat at medlemsstaten sikrer ansøgerens basale behov og fuld respekt for den menneskelige værdighed.

Nødproceduren for tilbagesendelse i tilfælde af instrumentalisering

Ved **artikel 4** gives medlemsstaterne mulighed for at fravige artikel 41a i forordningen om asylprocedurer og anvendelsen af tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning), for så vidt angår tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, som har fået afslag på deres ansøgning om international beskyttelse efter nødproceduren for asylforvaltning ved grænsen, jf. artikel 2, stk. 1, litra b) og c). Hensigten med fravigelsen er at etablere en mekanisme svarende til fravigelsen af artikel 2, stk. 2, litra a), i tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning). Forslaget omfatter også de nødvendige garantier vedrørende forpligtelsen til at overholde nonrefoulementprincippet, tage hensyn til barnets tarv, familielivet og helbredstilstanden hos tredjelandstatsborgeres og statsløse personer, samt vedrørende begrænsninger i brugen af tvangsforanstaltninger, udsættelse af udsendelse, hastelægehjælp, sårbare personers behov og forholdene under frihedsberøvelse, idet det samtidig sikrer, at disse personers grundlæggende rettigheder overholdes fuldt ud.

Støtte- og solidaritetsforanstaltninger i tilfælde af instrumentalisering

Ved **artikel 5** får en medlemsstat mulighed for at søge om støtte- og solidaritetsforanstaltninger fra andre medlemsstater. Foranstaltningerne bør omfatte alt, hvad der kan afhjælpe tilfælde af instrumentalisering af migranter, herunder kapacitetsopbyggende foranstaltninger, samt foranstaltninger, der støtter tilbagesendelse gennem samarbejde med tredjelande eller kontakt til tredjelande, hvis statsborgere instrumentaliseres. Den berørte medlemsstat bør sende en anmodning til Kommissionen, hvori den anmoder om støtte- og solidaritetsforanstaltninger fra andre medlemsstater.

Kommissionen opfordrer de øvrige medlemsstater til at bidrage til fordel for en medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats behov, og koordinerer de pågældende foranstaltninger hurtigst muligt efter modtagelsen af anmodningen. Med hensyn til operationel støtte kan en medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, derudover anmode om støtte fra EU's Asylagentur¹⁶, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning eller Europol i overensstemmelse med deres mandater.

Særlige garantier

I **Artikel 6** fastsættes særlige garantier. For at garantere adgang til asylproceduren bør den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, oplyse tredjelandstatsborgere eller statsløse personer på et sprog, som tredjelandstatsborgeren eller den statsløse person forstår eller med rimelighed kan forventes at forstå, om de foranstaltninger, der gør sig gældende, om de steder, hvor en ansøgning om international beskyttelse kan registreres og indgives, især om beliggenheden af det nærmeste sted for registrering og indgivelse af en ansøgning, om muligheden for at klage over en afgørelse vedrørende ansøgningen og om foranstaltningernes varighed. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, bør desuden ikke anvende artikel 2, 3 og 4 længere end højst nødvendigt for at afhjælpe situationen og ikke længere end den periode, der er fastsat i Rådets gennemførelsesafgørelse.

Procedure for tilladelse

I **artikel 7** fastsættes proceduren for at tillade undtagelser. Kommissionen skal fremsætte et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse, som bør vedtages af Rådet, og som fastsætter, hvilke undtagelser der kan anvendes. Rådets gennemførelsesafgørelse bør indeholde en angivelse af startdatoen for anvendelsen af undtagelserne, deres varighed samt afgørelsens midlertidige anvendelse. Undtagelserne bør højst anvendes i seks måneder. Kommissionen skal konstant overvåge situationen og revurdere den og skal, hvis det er relevant, på grundlag heraf foreslå, at Rådets gennemførelsesafgørelse om tilladelse til at anvende de særlige undtagelser ophæves, eller at Rådet vedtager en ny gennemførelsesafgørelse om tilladelse til at forlænge undtagelsernes anvendelse.

Samarbejde og revurdering

Det fastsættes i **artikel 8**, at Kommissionen, Den Europæiske Unions agenturer og medlemsstaterne bør arbejde tæt sammen og regelmæssigt holde hinanden underrettet om gennemførelsen af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 7 i dette forslag. Medlemsstaterne skal også indberette relevante data, herunder statistikker, via EU-netværket for Beredskab og Krisestyring på Migrationsområdet.

FN-agenturer og andre relevante partnerorganisationer bør have effektiv adgang til grænsen på de betingelser, der er fastsat i direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning) og forordningen om asylprocedurer. FN's Højkommissariat for Flygtninge bør have adgang til ansøgere, herunder ansøgere ved grænsen. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, bør arbejde tæt sammen med FN-agenturer og relevante partnerorganisationer.

¹⁶ Asylagenturet skal yde bistand på medlemsstatens anmodning eller på eget initiativ (efter aftale med den berørte medlemsstat), eller Rådet kan beslutte, at der skal træffes foranstaltninger efter forslag fra Kommissionen under sådanne særlige omstændigheder.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —
 under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 78, stk. 2, litra d) og f), og artikel 79, stk. 2, litra c),
 under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,
 efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,
 under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg¹⁷,
 under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget¹⁸,
 efter den almindelige lovgivningsprocedure, og
 ud fra følgende betragtninger:

- (1) Tilfælde af instrumentalisering af migranter kan opstå, hvis et tredjeland ansporer til strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, til eller fra sit område og derefter videre til de ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed.
- (2) Denne forordning følger af opfordringen fra Det Europæiske Råd til Kommissionen i konklusionerne af 22. oktober 2021 om at foreslå eventuelle nødvendige ændringer af EU's retlige ramme og konkrete foranstaltninger for at sikre en øjeblikkelig og passende reaktion på det hybride angreb i overensstemmelse med EU-retten og internationale forpligtelser. Den bidrager endvidere til at få indført en omfattende og permanent ramme, der udstyrer de berørte medlemsstater med de værktøjer, der er nødvendige for at sætte effektivt og hurtigt ind over for en instrumentalisering under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og internationale forpligtelser.
- (3) Et af de værktøjer, der indføres ved forordningen, er en nødprocedure for asylforvaltning og migrationsstyring, som giver medlemsstaterne mulighed for at anvende retlige værktøjer til at håndtere fremtidige tilfælde af instrumentalisering af migranter.
- (4) Forordningen er i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder og de principper, der anerkendes ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 1, 4, 7, 24, 18 og 19, stk. 2 og 2, samt Genèvekonventionen af 28. juli 1951. For at afspejle navnlig det primære hensyn, der skal tages til barnets tarv, og

¹⁷ EUT C af , s. .

¹⁸ EUT C af , s. .

nødvendigheden af at respektere familielivet og for at sikre beskyttelsen de berørte personers helbred, indeholder forordningen særlige regler og garantier, som gælder uledsagede mindreårige, mindreårige og deres familiemedlemmer samt de ansøgere, hvis helbred kræver særlig og passende støtte. De regler og garantier, der er fastsat i forordning (EU) XXX/XXX¹⁹ [*forordningen om asylprocedurer*], bør fortsat finde anvendelse på personer, der er underkastet nødproceduren for asyl, medmindre andet fastsættes i denne forordning. De regler, der er fastsat i direktiv XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*]²⁰, herunder dem vedrørende frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, bør fortsat finde anvendelse fra det tidspunkt, hvor der indgives en ansøgning om international beskyttelse, medmindre andet fastsættes i denne forordning.

- (5) For at bidrage til, at den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, kan sikre en velordnet forvaltning af strømmene, bør den berørte medlemsstat i forbindelse med tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer, der pågribes eller findes i nærheden af den ydre grænse med det tredjeland, som instrumentaliserer migranter, efter en ulovlig grænsepassage, eller efter at de selv har meldt sig ved et grænseovergangssted, ifølge nødproceduren for asylforvaltning have mulighed for at beslutte, at ansøgninger om international beskyttelse kun registreres ved særlige registreringssteder, der er udpeget til formålet, og som ligger i nærheden af grænsen, og at der kun gives effektiv mulighed for at indgive en ansøgning om international beskyttelse ved de særlige steder, der er udpeget til formålet, og som bør være let tilgængelige. Der skal sikres effektiv og reel adgang til proceduren for international beskyttelse, jf. artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og Genèvekonventionen af 28. juli 1951. Den berørte medlemsstat bør derfor sikre, at der udpeges et tilstrækkeligt antal registreringssteder, som kan omfatte grænseovergangssteder, og at de er åbne. Ansøgerne bør oplyses behørigt om, hvor deres ansøgning vil blive registreret og kan indgives.
- (6) I tilfælde af instrumentalisering af migranter er det vigtigt at forhindre, at personer, der ikke opfylder indrejsebetingelserne, rejser ind i landet, og samtidig sikre, at de grundlæggende rettigheder beskyttes. For at sikre, at den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, har den fornødne fleksibilitet, og undgå, at et fjendtligtsindet tredjeland retter sin indsats mod bestemte nationaliteter eller særlige kategorier af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer, bør det efter nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring i denne forordning være muligt for den berørte medlemsstat inden for rammerne af grænseproceduren som fastsat i artikel 41 i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*] at træffe afgørelse om antageligheden og berettigelsen af alle ansøgninger om international beskyttelse, der indgives af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer, som pågribes eller findes i nærheden af grænsen med tredjelandet efter en ulovlig grænsepassage eller efter, at de selv har meldt sig ved et grænseovergangssted. Principperne og garantierne i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*] skal overholdes.
- (7) Når nødproceduren for asylforvaltning anvendes, bør de kompetente myndigheders primære hensyn være barnets tarv og garantierne for ansøgere med helbredsproblemer. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, bør derfor undlade at anvende nødproceduren for asylforvaltning i tilfælde, hvor der er lægelige grunde til ikke at anvende grænseproceduren, jf. artikel 41, stk. 9, litra c), i forordning (EU)

¹⁹ EUT C af , s. .

²⁰ EUT C af , s. .

XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*]. Det samme bør også være tilfældet, hvis der viser sig helbredsproblemer under behandlingen af ansøgningen. Den berørte medlemsstat bør også prioritere behandlingen af ansøgninger fra personer, hvis ansøgning formodentlig er velbegrunder, eller fra mindreårige og deres familiemedlemmer samt fra uledsagede mindreårige. Hvis det under screeningen i henhold til forordning (EU) XXX/XXX [*Screeningforordningen*]²¹ eller under behandlingen af ansøgningen viser sig, at en ansøger har behov for særlige proceduremæssige garantier, og der ikke kan ydes tilstrækkelig støtte i forbindelse med grænseproceduren i henhold til artikel 41, stk. 9, litra b), i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*], bør den berørte medlemsstat undlade at anvende eller ophøre med at anvende nødproceduren for asylforvaltning ved grænsen.

- (8) En ansøger må kun frihedsberøves for i forbindelse med en procedure at afgøre, om vedkommende har ret til indrejse på området, jf. artikel 8, stk. 3, litra d), i direktiv XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*]. Ifølge samme direktivs artikel 8, stk. 2, må medlemsstaten kun frihedsberøve en ansøger, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger – såsom begrænsninger i bevægelsesfriheden i henhold til direktivets artikel 7 – ikke kan anvendes effektivt. Reglerne og garantierne i forbindelse med frihedsberøvelse i direktiv XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*], især dem om uledsagede mindreårige og mindreårige og deres familier, bør overholdes. Alternativer til frihedsberøvelse, f.eks. begrænsninger i bevægelsesfriheden i henhold til artikel 7 i direktiv XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*], kan være lige så effektive som frihedsberøvelse i tilfælde af instrumentalisering af migranter og bør derfor overvejes af myndighederne, navnlig når der er tale om mindreårige. Hvis der benyttes frihedsberøvelse, og garantierne og betingelserne vedrørende frihedsberøvelse ikke er opfyldt eller ikke længere kan opfyldes ved grænsen, bør nødproceduren for asylforvaltning under alle omstændigheder ikke anvendes eller ikke længere anvendes, jf. artikel 41, stk. 9, litra d), i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*].
- (9) I tilfælde af instrumentalisering af migranter bør det være muligt for den berørte medlemsstat at registrere ansøgninger om international beskyttelse inden for en forlænget periode på fire uger. Det bør derudover være muligt at behandle ansøgninger om international beskyttelse ved grænsen i en periode på højst seksten uger. Hvis der ikke inden for de 16 uger træffes afgørelse om ansøgningen, inklusive en afgørelse om en eventuel klage over en negativ afgørelse, som ikke automatisk bør have opsættende virkning, bør der gives tilladelse til indrejse i området, medmindre personen er omfattet af tilbagesendelsesproceduren. Disse proceduremæssige frister er udformet med henblik på at hjælpe den berørte medlemsstat med at håndtere instrumentaliseringen af migranter. Den berørte medlemsstat bliver i en sådan situation nødt til at omfordele ressourcer for at kunne håndtere situationen med tredjelandstatsborgere, der kommer til dens grænser, eller som allerede befinder sig på dens område. Den berørte medlemsstat kan derfor i sådanne tilfælde have brug for tid til at omfordele sine ressourcer og øge sin kapacitet, bl.a. med støtte fra EU-agenturer. Antallet af ansøgere, der underkastes grænseproceduren, vil desuden være højere end under normale omstændigheder, og den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, kan have brug for mere tid til at træffe afgørelser uden at give tilladelse til indrejse på området. Den berørte medlemsstat bør prioritere

²¹ EUT C af , s. .

registreringen af ansøgninger, der er velbegrundede, og ansøgninger fra uledsagede mindreårige og mindreårige og deres familiemedlemmer.

- (10) Enhver form for voldshandling ved grænsen skal for enhver pris undgås ikke kun for at beskytte den territoriale integritet og sikkerhed i den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, men også for at garantere tredjelandstatsborgeres eller statsløse personers sikkerhed, herunder familiers og børns sikkerhed, mens de venter på muligheden for at ansøge om asyl i Unionen på fredelig vis. Hvis den berørte medlemsstat udsættes for voldelige foranstaltninger ved sin ydre grænse, herunder i forbindelse med tredjelandstatsborgeres forsøg på at rejse ind i landet i hobetal og ved hjælp af uforholdsmæssige voldelige midler, bør den berørte medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med national lovgivning til at beskytte sikkerheden og opretholde ro og orden og sikre en effektiv anvendelse af denne forordning.
- (11) Hvis en medlemsstat konfronteres med en strøm af tredjelandstatsborgere eller statsløse personer ved grænsen på grund af instrumentalisering, er det måske i praksis ikke er muligt for medlemsstaten at sikre de materielle modtagelsesforhold, der normalt kræves, fordi dens kapacitet kan være overbelastet. Den berørte medlemsstat bør derfor i tilfælde af instrumentalisering kunne fastsætte bestemmelser om materielle modtagelsesforhold, der afviger fra dem i direktiv XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*] i andre tilfælde end dem, der er omhandlet i samme direktivs artikel 17, stk. 9, idet den dog samtidig skal sørge for, at tredjelandstatsborgere og statsløse personer får midlertidig indkvartering, som bør være tilpasset vejrforholdene, at de får dækket deres basale behov, især for mad, vand, tøj, relevant lægehjælp, og at der ydes bistand til sårbare personer, under fuld respekt for retten til menneskelig værdighed. Uden at det berører de forpligtelser, som medlemsstater har i henhold til denne forordning, bør medlemsstaterne også sikre humanitære organisationer adgang og give mulighed for at yde humanitær bistand i overensstemmelse med de pågældende personers behov.
- (12) Med henblik på at supplere og sikre fuld overensstemmelse med nødproceduren for asylforvaltning ved den ydre grænse bør de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, gives den fornødne fleksibilitet til at gennemføre tilbagesendelsesprocedurer, når der er anvendt en nødprocedure for asylforvaltning. Den berørte medlemsstat bør derfor i tilfælde af instrumentalisering have mulighed for at fravige anvendelsen af direktiv XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*]²² i forbindelse med tredjelandstatsborgere og statsløse personer, som har fået afslag på deres ansøgning om international beskyttelse efter nødproceduren for asylforvaltning som beskrevet i denne forordning. Hvis der indgives en fornyet ansøgning alene for at forsinke eller hindre tilbagesendelsen, kan medlemsstaterne anvende reglerne i artikel 42 og 43 i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*]. Reglerne i denne forordning berører ikke medlemsstaternes mulighed for at fravige anvendelsen af direktiv XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*], jf. samme direktivs artikel 2, stk. 2, litra a), i forbindelse med tredjelandstatsborgere eller statsløse personer med ulovligt ophold, som pågribes i forbindelse med ulovlig passage af medlemsstatens ydre grænse ad land-, sø- eller luftvejen, og som ikke efterfølgende har opnået tilladelse eller ret til ophold i den pågældende medlemsstat.

²² EUT C af , s. .

- (13) Når den berørte medlemsstat gør brug af muligheden for at fravige anvendelsen af direktiv XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*], bør den sikre, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og de internationale forpligtelser overholdes fuldt ud. Dette omfatter fuld overholdelse af nonrefoulementprincippet og hensyntagen til barnets tarv, familielivet og de pågældende tredjelandstatsborgeres helbredstilstand som fastsat for undtagelserne i tilbagesendelsesdirektivet. Medlemsstaten skal også sikre, at behandlingen og beskyttelsesniveauet i forbindelse med begrænsninger i anvendelsen af tvangsforanstaltninger, udsættelse af udsendelse, akut lægehjælp og sårbare personers behov samt forholdene under frihedsberøvelse ikke er mindre gunstigt end det, der er fastsat i direktiv XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*]
- (14) Hvis en medlemsstat anvender en eller flere af foranstaltningerne i denne forordning, bør medlemsstaten underrette tredjelandstatsborgere og statsløse personer herom. Navnlig bør den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, oplyse tredjelandstatsborgere eller statsløse personer på et sprog, som tredjelandstatsborgeren eller den statsløse person forstår eller med rimelighed kan forventes at forstå, om de undtagelser, der gør sig gældende, om de steder, hvor en ansøgning om international beskyttelse kan registreres og indgives, især om hvor det nærmeste sted for registrering og indgivelse af en ansøgning befinder sig, om muligheden for at klage over en afgørelse vedrørende ansøgningen og om foranstaltningernes varighed.
- (15) I tilfælde hvor migranter instrumentaliseres, bør den medlemsstat, der er konfronteret med instrumentaliseringen, kunne anmode de andre medlemsstater om støtte- og solidaritetsforanstaltninger, som bedst muligt sætter den i stand til at håndtere instrumentaliseringen. Støtte- og solidaritetsforanstaltninger kan antage enhver form for foranstaltning, som afhjælper instrumentaliseringen, herunder kapacitetsopbyggende foranstaltninger, støtte til tilbagesendelser og støtte, der vedrører den eksterne dimension af krisen, samt foranstaltninger til at afhjælpe instrumentaliseringen gennem samarbejde med tredjelande eller kontakt til tredjelande, hvis statsborgere instrumentaliseres.
- (16) De øvrige medlemsstater, som ikke selv er konfronteret med en instrumentalisering, bør opfordres til at bidrage til fordel for en medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, ved hjælp af støtte- og solidaritetsforanstaltninger, der svarer til de konstaterede behov. Kommissionen bør koordinere disse støtte- og solidaritetsforanstaltninger hurtigst muligt efter at have modtaget anmodningen fra den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering.
- (17) En medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kan anmode om støtte fra EU's Asylagentur, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning eller Europol i overensstemmelse med deres mandater. Hvis det er relevant, kan Asylagenturet på eget initiativ tilbyde bistand, jf. artikel 16, stk. 1, litra d), i forordning XXX/XXX [*forordningen om Asylagenturet*], mens Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning efter aftale med den berørte medlemsstat kan tilbyde bistand på området tilbagesendelse, jf. artikel 48, 50, 52 og 53 i forordning (EU) 2019/1896, og Europol kan tilbyde bistand, jf. artikel 6, stk. 1, i forordning (EU) 2016/794.
- (18) Hvis den pågældende medlemsstat anmoder om at anvende de relevante undtagelser i denne forordning, og Det Europæiske Råd har anerkendt, at Unionen eller en eller flere af dens medlemsstater er konfronteret med en instrumentalisering af migranter,

bør Kommissionen, hvis det er relevant, fremsætte et forslag om at give en medlemsstat tilladelse til at anvende de undtagelsesbestemmelser, der er fastsat i denne forordning. For at sikre en høj grad af politisk kontrol og støtte og for at styrke Unionens solidaritet over for den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, bør Rådet tillægges gennemførelsesbeføjelser. Gennemførelsesafgørelsen, som giver medlemsstaterne tilladelse til at anvende undtagelsesbestemmelser, bør derfor vedtages af Rådet.

- (19) Rådets gennemførelsesafgørelse bør indeholde en tilladelse til de bestemte undtagelser, som kan anvendes af den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, en startdato for deres anvendelse og en angivelse af deres varighed.
- (20) For at bistå den berørte medlemsstat med at yde den nødvendige bistand til tredjelandstatsborgere, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning, bl.a. ved at fremme aktiviteter i forbindelse med frivillige tilbagesendelser eller udføre humanitære opgaver, bør FN-agenturer og andre relevante partnerorganisationer, navnlig Den Internationale Organisation for Migration og Det Internationale Forbund af Røde Kors- og Røde Halvmåne-selskaber, have reel adgang til grænsen på de betingelser, der er fastsat i direktiv (EU) XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*] og forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*]. FN's Højkommissariat for Flygtninge bør have adgang til ansøgere, herunder ansøgere ved grænsen, jf. forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*]. Den berørte medlemsstat bør til det formål arbejde tæt sammen med FN-agenturer og relevante partnerorganisationer.
- (21) [I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.]

ELLER

[I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland (ved brev af ...) meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne forordning.]

- (22) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

KAPITEL I

Almindelige bestemmelser

Artikel 1

Genstand

Ved denne forordning fastsættes særlige regler, der fraviger bestemmelserne i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*], direktiv (EU) XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*] og direktiv (EU) XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*], og som kan anvendes af en medlemsstat, der udsættes for en instrumentalisering af migranter som defineret i [artikel 2, stk. 27] i Schengengrænsekodeksen, hvis det er nødvendigt for at reagere på en sådan situation. Den indeholder også særlige regler om støtte- og solidaritetsforanstaltninger, der kan træffes i en sådan situation.

Kapitel II

Nødprocedure for asylforvaltning og migrationsstyring i tilfælde af instrumentalisering af migranter

Artikel 2

Nødprocedure for asylforvaltning og migrationsstyring i tilfælde af instrumentalisering af migranter

1. I tilfælde af instrumentalisering af migranter, som omhandlet i artikel 1, kan den medlemsstat, der er konfronteret med en tilstrømning af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer til sin ydre grænse som følge af en sådan instrumentalisering, over for tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer, der pågribes eller findes i nærheden af den ydre grænse med det tredjeland, der instrumentalisere migranter, i forbindelse med en ulovlig grænsepassage, eller efter at de selv har meldt sig ved et grænseovergangssted, anvende en eller flere af følgende undtagelser efter proceduren i artikel 6:
 - (a) ved fravigelse af artikel 27 i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*] kan ansøgninger om international beskyttelse, som indgives i den periode, hvor dette litra finder anvendelse, registreres op til fire uger efter, at ansøgningen er indgivet.

Når den berørte medlemsstat anvender denne undtagelse, prioriterer den registreringen af ansøgninger, som formodentlig er velbegrundede, og ansøgninger fra uledsagede mindreårige samt fra mindreårige og deres familiemedlemmer.
 - (b) ved fravigelse af artikel 41, stk. 2, litra a), og b), og artikel 41, stk. 5, i forordning (EU) XXX/XXX [*den ændrede forordning om asylprocedurer*] kan medlemsstaten ved sine grænser eller transitområder træffe afgørelse om antageligheden og berettigelsen af alle ansøgninger, der registreres i den periode, hvor dette litra finder anvendelse.

Når den berørte medlemsstat anvender denne undtagelse, prioriterer den registreringen af ansøgninger, som formodentlig er velbegrundede, og ansøgninger fra uledsagede mindreårige samt fra mindreårige og deres familiemedlemmer.
 - (c) ved fravigelse af artikel 41, stk. 11, i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*] må varigheden af nødproceduren for asylforvaltning ved behandling af ansøgninger, som registreres i den periode, hvor dette litra finder anvendelse, højst være 16 uger. Efter denne periode gives

ansøgeren ret til at rejse ind på medlemsstatens område for at afslutte proceduren for international beskyttelse, medmindre vedkommende er genstand for tilbagesendelsesproceduren i henhold til artikel 4.

2. Ved anvendelse af denne artikel gælder principperne og garantierne i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*].

Artikel 3

Materielle modtagelsesforhold

Ved fravigelse af direktiv XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*] og i overensstemmelse med proceduren i artikel 6 kan den medlemsstat, der er konfronteret med en tilstrømning af tredjelandstatsborgere eller statsløse personer til sin ydre grænse som følge af en instrumentalisering af migranter, midlertidigt fastsætte bestemmelser om materielle modtagelsesforhold, der afviger fra dem, der er fastsat i artikel 16 og 17 i nævnte direktiv, for ansøgere, der pågribes eller findes i nærheden af den ydre grænse med det tredjeland, der instrumentalisere migranter, i forbindelse med en ulovlig grænsepassage, eller efter at de selv har meldt sig ved et grænseovergangssted, og som er genstand for foranstaltningerne i denne forordnings artikel 2, forudsat at medlemsstaten dækker ansøgernes basale behov, især behovet for føde, vand, tøj, nødvendig lægebehandling og midlertidig indkvartering, som er tilpasset vejrforholdene, og med fuld respekt for retten til menneskelig værdighed.

Artikel 4

Nødproceduren for tilbagesendelse i tilfælde af instrumentalisering

I tilfælde af instrumentalisering af migranter og i overensstemmelse med proceduren i artikel 6 kan den medlemsstat, der er konfronteret med en tilstrømning af tredjelandstatsborgere eller statsløse personer til sin ydre grænse som følge af en instrumentalisering af migranter, over for tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, som ikke opfylder indrejsebetingelserne, og som har fået afslag på deres ansøgninger som led i nødproceduren for asylforvaltning ved grænsen i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b) og c), og som ikke har ret eller tilladelse til at forblive på området, beslutte at anvende artikel 41a i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*] og direktiv XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*]. Hvis den berørte medlemsstat gør brug af denne undtagelse, skal den:

- (a) overholde nonrefoulementprincippet og tage behørigt hensyn til barnets tarv, familielivet og den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand, jf. artikel 5 i direktiv XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*]
- (b) sikre, at deres behandling og beskyttelsesniveau ikke er mindre gunstigt end det, der er fastsat i artikel 10, stk. 4 og 5, (begrænsning af anvendelsen af tvangsforanstaltninger), artikel 11, stk. 2, litra a), – (udsættelse af udsendelse), artikel 17, stk. 1, litra b) og d) [akut lægebehandling og hensyntagen til sårbare personers behov], og artikel 19 og 20 [forholdene under frihedsberøvelse og frihedsberøvelse af mindreårige og familier] i direktiv XXX/XXX [*tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning)*].

Artikel 5

Støtte- og solidaritetsforanstaltninger

1. Hvis en medlemsstat konfronteres med en instrumentalisering af migranter, kan den anmode om støtte- og solidaritetsforanstaltninger fra andre medlemsstater for at håndtere instrumentaliseringen. Støtte- og solidaritetsforanstaltninger til fordel for en medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kan omfatte følgende:
 - (a) kapacitetsopbyggende foranstaltninger på området asyl, modtagelse og tilbagesendelse
 - (b) operationel støtte på området asyl, modtagelse og tilbagesendelse
 - (c) foranstaltninger, der har til formål at sætte ind over for instrumentaliseringen, bl.a. specifikke foranstaltninger, der støtter tilbagesendelse gennem samarbejde med tredjelande eller kontakt med tredjelande, hvis statsborgere instrumentaliseres eller
 - (d) enhver anden foranstaltning, der anses for egnet til at håndtere instrumentaliseringen og støtte den berørte medlemsstat.
2. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, skal sende Kommissionen en anmodning om støtte- og solidaritetsforanstaltninger fra andre medlemsstater med angivelse af, hvilke solidaritetsforanstaltninger der anmodes om.
3. Uden at det berører solidaritetsbestemmelserne i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om krisesituationer og force majeure*], opfordrer Kommissionen hurtigst muligt efter at have modtaget den i stk. 2 omhandlede anmodning om støtte- og solidaritetsforanstaltninger de øvrige medlemsstater til at bidrage ved hjælp af støtte- og solidaritetsforanstaltninger som omhandlet i stk. 1, der svarer til behovene i den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering. Kommissionen koordinerer de støtte- og solidaritetsforanstaltninger, der er omhandlet i denne artikel.
4. En medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kan anmode om støtte fra EU's Asylagentur, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning eller Europol i overensstemmelse med deres mandater. Hvis det er relevant, kan EU's Asylkontor på eget initiativ tilbyde bistand, jf. 16, stk. 1, litra d), i forordning XXX/XXX [*forordning om Asylagenturet*]. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning kan tilbyde den berørte medlemsstat bistand på området tilbagesendelse, jf. artikel 48, 50, 52 og 53 i forordning (EU) 2019/1896. Europol kan foreslå bistand inden for retshåndhævelsessamarbejde, jf. artikel 6, stk. 1, i forordning (EU) 2016/794.

Artikel 6

Særlige garantier

1. Når den berørte medlemsstat anvender de undtagelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4, skal den på behørig vis oplyse tredjelandstatsborgere eller statsløse personer på et sprog, som tredjelandstatsborgeren eller den statsløse person forstår eller med rimelighed kan forventes at forstå, om de foranstaltninger, der gør sig gældende, om beliggenheden af de registreringssteder, herunder grænseovergangsstederne, hvor en ansøgning om international beskyttelse kan registreres og indgives, og om foranstaltningernes varighed.
2. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, må ikke anvende artikel 2, 3 og 4 længere, end hvad der er strengt nødvendigt for at

afhjælpe instrumentaliseringen af migranter, og under alle omstændigheder ikke længere end i den periode, der er angivet i Rådets gennemførelsesafgørelse, hvortil der henvises i artikel 7, stk. 4.

KAPITEL III

Procedureregler

Artikel 7

Procedure for tilladelse

1. En medlemsstat, som er konfronteret med en tilstrømning af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer til sin grænse som følge af en instrumentalisering af migranter, kan anmode om tilladelse til at anvende de undtagelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4.
2. Hvis Kommissionen på grundlag af oplysningerne fra den anmodende medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, finder det relevant, skal den uden ophold fremsætte et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse, der er omhandlet i stk. 3.
3. Rådet vurderer dette forslag hurtigst muligt og vedtager en gennemførelsesafgørelse om tilladelse til den berørte medlemsstat til at anvende de særlige undtagelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4.
4. Der skal i Rådets gennemførelsesafgørelse, jf. stk. 3, angives en startdato for, hvornår reglerne i artikel 2, 3 og 4 kan anvendes, samt en periode for deres anvendelse, som indledningsvist højst må være seks måneder.
5. Kommissionen overvåger konstant instrumentaliseringen af migranter og revurderer situationen. Hvis Kommissionen finder det relevant, kan den foreslå, at Rådets gennemførelsesafgørelse, der er omhandlet i stk. 3, ophæves, eller at Rådet vedtager en ny gennemførelsesafgørelse, hvorved der gives mulighed for at forlænge anvendelsen af de særlige undtagelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4, i en periode på højst seks måneder. Den berørte medlemsstat meddeler Kommissionen de særlige oplysninger, den har brug for til at foretage en revurdering og fremsætte et forslag om ophævelse eller forlængelse, samt alle andre oplysninger, som Kommissionen måtte anmode om.

Artikel 8

Samarbejde og vurdering

1. Kommissionen, relevante EU-institutioner og -agenturer og den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, arbejder tæt sammen og holder regelmæssigt hinanden underrettet om gennemførelsen af de undtagelser og foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 7. Den berørte medlemsstat indberetter løbende alle relevante data, herunder statistikker, som er relevante for gennemførelsen af denne forordning, via EU-netværket for Beredskab og Krisestyring på Migrationsområdet.
2. Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, sikrer et tæt samarbejde med FN's Højkommissariat for Flygtninge og relevante partnerorganisationer for at fastlægge bestemmelserne om støtte til de ansøgere, der

instrumentaliseres, i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel og i forordning (EU) XXX/XXX [*forordningen om asylprocedurer*] og direktiv XXX/XXX [*direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning)*]

KAPITEL IV

Afsluttende bestemmelser

Artikel 9

Ikrafttræden

Denne forordning træder i kraft på dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne.

Udfærdiget i Strasbourg, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand