



Strasbourg, 14.12.2021
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Propunere de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI
privind abordarea situațiilor de instrumentalizare în domeniul migrației și azilului

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Răspunsul la instrumentalizarea migranților la frontierele externe ale UE

Un fenomen extrem de îngrijorător care a fost observat este rolul tot mai important al actorilor statali în crearea și facilitarea în mod artificial a migrației ilegale, utilizând fluxurile migratorii ca instrument în scopuri politice, pentru a destabiliza Uniunea Europeană și statele sale membre.

Ca răspuns la instrumentalizarea unor grupuri de persoane de către regimul din Belarus, concluziile Consiliului European din 21 și 22 octombrie 2021 au subliniat faptul că UE nu va accepta nicio încercare a unor țări terțe de a instrumentaliza migrații în scopuri politice. Liderii statelor membre s-au angajat să contracareze în continuare atacul hibrid în curs lansat de regimul din Belarus la frontiera UE. Aceștia au reamintit, de asemenea, necesitatea de a asigura returnări efective și punerea în aplicare deplină a acordurilor de readmisie, utilizând pârgھیile necesare. Liderii au afirmat că Uniunea Europeană rămâne hotărâtă să asigure un control eficace al frontierelor sale externe. Comisia a fost invitată să propună eventuale modificări necesare ale cadrului juridic al UE și măsuri concrete bazate pe un sprijin financiar adecvat, pentru a asigura un răspuns imediat și corespunzător, în conformitate cu dreptul UE și cu obligațiile internaționale, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale.

La 23 noiembrie 2021, Comisia, împreună cu Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, a adoptat o comunicare¹ care sintetizează măsurile luate pentru a aborda situația imediată, precum și măsurile suplimentare aflate în pregătire în vederea creării unui set de instrumente mai permanent, în măsură să contracareze încercările viitoare de destabilizare a UE prin instrumentalizarea migranților. Comisia a adus deja în discuție acest fenomen în Planul reînnoit de acțiune al UE de combatere a introducerii ilegale de migranți pentru perioada 2021-2025².

La 1 decembrie 2021, ca parte a acestor măsuri, Comisia a adoptat o propunere de decizie a Consiliului în temeiul articolului 78 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), cu scopul de a sprijini Letonia, Lituania și Polonia prin prevederea măsurilor și a sprijinului operațional de care au nevoie aceste țări pentru a gestiona în mod ordonat și demn sosirea persoanelor care sunt instrumentalizate de Belarus, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale. Propunerea vine în completarea eforturilor financiare, operaționale și diplomatice depuse de Uniune și de statele sale membre pentru a răspunde la acest atac hibrid și include măsuri restrictive împotriva regimului din Belarus, furnizarea de sprijin material statelor membre în cauză prin intermediul mecanismului de protecție civilă al Uniunii, acordarea de sprijin de către agențiile UE sau mobilizarea de fonduri suplimentare pentru a sprijini Letonia, Lituania și Polonia.

Privind în perspectivă, nu se poate exclude posibilitatea ca și alți actori să încerce să desfășoare atacuri hibride asupra Uniunii, inclusiv prin instrumentalizarea migranților. Prin

¹ Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Răspunsul la instrumentalizarea migranților de către stat la frontiera externă a UE [JOIN(2021) 32 final].

² COM(2021) 591 final.

urmare, este important ca Uniunea și statele sale membre să fie pe deplin pregătite pentru a face față oricărei instrumentalizări viitoare a migranților și pentru a răspunde rapid în astfel de situații. Elementele prezentate în prezenta propunere, împreună cu măsurile incluse în modificarea Codului frontierei Schengen, dau curs invitației adresate Comisiei de către Consiliul European și urmăresc să ofere un cadru pentru un astfel de răspuns.

Atunci când se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților, statele membre ar trebui să aibă flexibilitatea de a acționa într-un cadru juridic menit să abordeze situația respectivă și să garanteze că sunt respectate drepturile persoanelor care sunt victime ale instrumentalizării. Prin urmare, Comisia propune un nou instrument, alături de cele prevăzute deja în noul Pact privind migrația și azilul, care vizează abordarea situației excepționale ce constă în instrumentalizarea migranților. Prezenta propunere se bazează pe soluțiile aplicate în contextul măsurilor de sprijin pentru Letonia, Lituania și Polonia, pentru a oferi statelor membre instrumentele juridice necesare pentru a face față viitoarelor situații de instrumentalizare în cazul în care acestea ar apărea. Acest demers ar oferi un cadru stabil și gata de utilizare pentru a aborda orice astfel de situație în viitor și, prin urmare, ar face inutilă recurgerea la măsuri ad hoc în temeiul articolului 78 alineatul (3) din TFUE pentru a aborda situațiile de instrumentalizare care intră sub incidența prezentei propuneri.

Propunerea de modificare a Codului frontierei Schengen³ definește o situație de instrumentalizare a migranților ca fiind o situație în care o țară terță incită crearea de fluxuri de migrație ilegală către Uniune prin încurajarea sau facilitarea în mod activ a circulației resortisanților țărilor terțe către frontierele externe ale UE, pe sau dinspre teritoriul său și apoi până la frontierele externe respective, în cazul în care astfel de acțiuni indică intenția țării terțe respective de a destabiliza Uniunea sau un stat membru, atunci când natura acestor acțiuni este susceptibilă să pună în pericol funcțiile esențiale ale statului, inclusiv integritatea sa teritorială, menținerea ordinii publice sau garantarea securității sale naționale.

Însoțind propunerea de modificare a Codului frontierei Schengen, prezenta propunere abordează situația instrumentalizării din perspectiva migrației, a azilului și a returnării⁴. Obiectivul prezentei propuneri este de a sprijini statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților prin instituirea unei proceduri specifice de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil și, dacă este necesar, prin furnizarea de măsuri de sprijin și de solidaritate pentru a gestiona în mod ordonat, uman și demn sosirea persoanelor care au fost instrumentalizate de către o țară terță, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale. Propunerea integrează în mare măsură gama de posibilități puse la dispoziția Letoniei, a Lituaniei și a Poloniei în temeiul propunerii de decizie a Consiliului privind măsurile de urgență provizorii în beneficiul statelor membre respective⁵. Este de așteptat că, atunci când măsurile prevăzute sunt justificate, UE și celelalte state membre vor sprijini, de asemenea, statele membre care se confruntă cu consecințele unei situații de instrumentalizare a migranților prin intermediul unor instrumente precum sprijinul din partea agențiilor UE, oportunitățile de finanțare ale UE și mecanismul de protecție civilă al Uniunii.

³ Propunerea COM (xxxx/xxxx) de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierei de către persoane (Codul frontierei Schengen).

⁴ Propunerea COM (xxxx/xxxx) de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierei de către persoane (Codul frontierei Schengen).

⁵ COM(2021) 752.

Opțiunile propuse completează și consolidează propunerile din cadrul noului Pact privind migrația și azilul. Prin urmare, normele specifice introduse în prezenta propunere de cadru permanent se bazează pe propunerile Comisiei care stau la baza viitoarei politici a UE în materie de migrație și azil și ar trebui să fie coerente cu acestea. În primul rând, propunerea din 2016 de Regulament privind procedura de azil⁶, care armonizează pe deplin și stabilește normele procedurale generale și garanțiile în domeniul azilului, precum și propunerea de modificare a sa⁷, adoptată în 2020, care instituie noua procedură de azil la frontieră. În al doilea rând, propunerea din 2016 de Directivă reformată privind condițiile de primire⁸, care pune bazele unor condiții materiale de primire mai uniforme și creează obligații suplimentare pentru solicitanții de protecție internațională pentru a preveni deplasările neautorizate ulterioare. În al treilea rând, propunerea din 2018 de Directivă reformată privind returnarea⁹, care va îmbunătăți eficacitatea politicii UE în materie de returnare. În sfârșit, propunerea de Regulament privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră¹⁰ (denumită în continuare „propunerea din 2020 privind situațiile de criză”), care adaptează normele în materie de azil și returnare, precum și mecanismul de solidaritate, pentru a sprijini statele membre în abordarea situațiilor de criză și de forță majoră.

Măsurile incluse în propunerea din 2020 privind situațiile de criză nu erau menite să abordeze situațiile în care integritatea și securitatea Uniunii sunt atacate ca urmare a instrumentalizării migranților. Normele specifice în materie de azil prevăzute în propunerea din 2020 privind situațiile de criză au fost concepute în mod specific pentru situațiile de „aflux masiv”, în care un stat membru nu este în măsură să gestioneze numărul mare de sosiri, precum și pentru situațiile de forță majoră.

Deși vizează abordarea situației specifice de instrumentalizare a migranților, prezenta propunere se inspiră din normele avute în vedere în propunerea din 2020 privind situațiile de criză pentru a propune măsuri specifice, adaptate pentru a răspunde în mod eficace acțiunilor ostile ale țării terțe, în conformitate cu valorile fundamentale ale Uniunii. Aceste norme au scopul de a răspunde unei astfel de situații specifice, fără a submina dreptul la azil sau principiul nereturnării, și asigură pe deplin protecția drepturilor fundamentale ale persoanelor instrumentalizate. Măsurile incluse în propunere vor completa măsurile de control la frontieră luate în temeiul Codului frontierei Schengen cu norme specifice pentru procedurile de azil și de returnare, pe lângă măsurile operaționale și de solidaritate în sprijinul statului membru în cauză.

În cazurile în care UE este atacată, este important ca UE, la nivelul Consiliului European, să recunoască faptul că acțiunile întreprinse de o țară terță pot fi considerate ca reprezentând o instrumentalizare a migranților. Aceste acțiuni nu sunt îndreptate neapărat împotriva unuia

⁶ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, COM/2016/467 final – 2016/0244 (COD).

⁷ Propunere modificată de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, COM/2020/611 final.

⁸ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare) – COM/2016/0465 final – 2016/0222 (COD).

⁹ Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (reformare) – COM/2018/634 final.

¹⁰ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului, COM/2020/613 final.

sau mai multor state membre, ci împotriva UE în ansamblu și, prin urmare, necesită sprijin colectiv din partea UE. Într-o astfel de situație, prezenta propunere oferă statului membru în cauză posibilitatea de a aplica o procedură specifică de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil, cu dispoziții procedurale specifice pentru a permite termene de înregistrare mai lungi și posibilitatea de a decide la frontieră cu privire la admisibilitatea sau fondul tuturor cererilor, cu excepția cazului în care nu este posibil să se țină seama de vulnerabilități specifice. Propunerea prevede, de asemenea, dispoziții specifice privind returnarea. Statul membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților ar putea solicita aplicarea acestor norme specifice în mod individual sau cumulativ, pentru a primi asistență în vederea gestionării circumstanțelor extraordinare. Cu toate acestea, condițiile specificate pentru aplicarea fiecărei dispoziții trebuie să fie îndeplinite în mod individual. În plus, ar trebui să se aplice procedura de screening pentru resortisanții țărilor terțe sau apatrizi în conformitate cu normele prevăzute în propunerea de regulament privind procedura de screening, cu posibilitatea de a se prelungi termenul de cinci zile cu încă cinci zile, astfel cum se specifică în propunerea respectivă¹¹.

Propunerea menține dreptul de acces pe teritoriul UE în scopul solicitării de azil și de acces la procedura de protecție internațională propriu-zisă. În plus, garanțiile aplicabile în temeiul dreptului UE continuă să se aplice pentru a asigura protecția persoanelor vulnerabile, inclusiv a copiilor. Aceste măsuri sunt însoțite de o serie de garanții suplimentare. Propunerea prevede, de asemenea, posibilitatea ca statul membru în cauză să solicite măsuri de sprijin și de solidaritate, la care pot contribui alte state membre. În temeiul prezentei propuneri, Consiliul ar trebui să autorizeze, printr-o decizie de punere în aplicare, aplicarea procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil de către statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților.

(1) Procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil la frontierele externe în situații de instrumentalizare

Prezenta propunere instituie o procedură de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe și pe apatrizii reținuți sau găsiți în apropierea frontierei cu o țară terță care instrumentalizează migranți, în urma unei treceri neautorizate a frontierei sau după ce s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei.

(a) Procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil

Principalele elemente ale acestei proceduri sunt următoarele:

- **Posibilitatea ca statul membru în cauză să înregistreze o cerere de azil și să permită depunerea sa efectivă numai la puncte de înregistrare specifice situate în vecinătatea frontierei, inclusiv la punctele de trecere a frontierei desemnate în acest scop**

În temeiul modificării Codului frontierelor Schengen, statului membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților i se va permite să restricționeze fluxurile la frontieră prin limitarea numărului de puncte de trecere a frontierei deschise în vederea împiedicării intrării neautorizate și a protejării securității sale naționale.

Pentru a asigura o abordare coerentă cu aceste măsuri într-o situație de instrumentalizare, prezenta propunere asigură un acces real și efectiv la procedura de azil, în conformitate cu posibilitățile oferite de propunerea de regulament privind procedura de azil, care le permite

¹¹ Propunerea privind procedura de screening include, de asemenea, norme privind controalele medicale preliminare, inclusiv pentru depistarea bolilor transmisibile, care s-ar aplica tuturor resortisanților țărilor terțe și apatrizilor supuși procedurii de screening la frontiera externă.

statelor membre să desemneze locuri specifice pentru înregistrarea și depunerea cererilor de protecție internațională. Aceste puncte de înregistrare specifice pot fi situate în apropierea frontierei, ceea ce poate include și punctele de trecere a frontierei desemnate în acest scop.

- **Posibilitatea de a prelungi termenul de înregistrare cu până la patru săptămâni**

Prezenta propunere permite, dar nu impune, statului membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților să prelungească termenul de înregistrare a cererilor de protecție internațională cu până la patru săptămâni în ceea ce privește cererile de azil ale resortisanților țărilor terțe sau ale apatrizilor reținuți sau găsiți în apropierea frontierei externe cu o țară terță care instrumentalizează migranți, în urma unei intrări neautorizate sau după ce s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei. Această flexibilitate poate fi necesară pentru a ajuta statul membru să răspundă în mod eficace la acțiunile ostile, permițându-i, în același timp, să gestioneze volumul neașteptat de sosiri, având în vedere natura și caracterul brusc al ingerinței țării terțe.

În cazul instrumentalizării migranților printr-o ingerință/intervenție bruscă și imprevizibilă din partea unei țări terțe ostile, statul membru care se confruntă cu această situație ar putea fi nevoit să devieze resurse către sarcina de gestionare a sosirii la frontierele sale a resortisanților țărilor terțe sau a apatrizilor. Prin urmare, este posibil ca statul membru în cauză să aibă nevoie de timp pentru a-și reorganiza resursele și a-și spori capacitățile, inclusiv cu sprijinul agențiilor UE. Cu toate acestea, în cazul în care statul membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților recurge la posibilitatea prelungirii termenul de înregistrare, se acordă prioritate înregistrării cererilor de protecție internațională ori de câte ori cazul pare a fi bine întemeiat sau cererea a fost depusă de minori neînsoțiți sau de minori și membrii familiilor acestora.

- **Posibilitatea de a aplica procedura de azil la frontieră pentru toate cererile și posibilitatea de a prelungi durata acestora**

Măsurile ar trebui să sprijine statul membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților în a împiedica intrarea persoanelor care nu îndeplinesc condițiile de intrare, protejând în același timp drepturile fundamentale. Posibilitatea de a examina o cerere la frontieră fără a autoriza intrarea pe teritoriu în conformitate cu articolul 41 din propunerea de regulament privind procedura de azil oferă acest tip de protecție. Cu toate acestea, atât în prezent, cât și în temeiul normelor incluse în propunerile din cadrul noului pact, admisibilitatea și fondul cererilor pot fi examinate în cadrul unei proceduri la frontieră numai într-un număr limitat de circumstanțe.

Prin urmare, prezenta propunere le permite statelor membre să aplice procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil pentru a decide cu privire la admisibilitatea și fondul tuturor cererilor, cu excepția cazurilor medicale. Această măsură va limita posibilitatea ca țara terță ostilă să vizeze în cadrul instrumentalizării anumiți resortisanți ai țărilor terțe și apatrizi cărora nu li se poate aplica procedura la frontieră. În cazul în care se ia o decizie negativă în cadrul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil, solicitantul va avea dreptul la o cale de atac efectivă, dar calea de atac nu va avea un efect suspensiv automat, astfel cum se prevede la articolul 54 alineatul (3) din propunerea modificată de regulament privind procedura de azil.

Astfel cum se prevede în propunerea modificată de regulament privind procedura de azil și după cum se menționează în mod explicit în prezenta propunere, în cursul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil se aplică principiile și garanțiile prevăzute în Regulamentul privind procedura de azil, pentru a se asigura faptul că drepturile persoanelor

care solicită protecție internațională sunt protejate, menținându-se totodată dreptul la azil și respectarea principiului nereturnării.

Propunerea prevede, de asemenea, acordarea de prioritate în mod obligatoriu cererilor bine întemeiate și celor ale minorilor neînsoțiți, ale familiilor și ale copiilor. În cazul în care, după finalizarea procedurii de screening sau în timpul examinării cererii, devine evident că este probabil ca cererea să fie bine întemeiată sau dacă cererea a fost depusă de minori și de familiile acestora sau de minori neînsoțiți, ar trebui să se acorde prioritate cererii în conformitate cu articolul 33 alineatul (5) din propunerea de regulament privind procedura de azil din 2016. În plus, statul membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților nu ar trebui să aplice procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil în cazurile medicale, astfel cum se prevede la articolul 41 alineatul (9) litera (c) din propunerea modificată din 2020 de regulament privind procedura de azil.

Prezenta propunere prevede, de asemenea, posibilitatea de a prelungi durata procedurii la frontieră, incluzând eventualele căi de atac, cu șaisprezece săptămâni.

În mod similar cu prelungirea termenului de înregistrare de mai sus, se poate considera că o durată mai lungă a procedurii la frontieră ajută statul membru să facă față consecințelor instrumentalizării migranților, având în vedere natura și caracterul acțiunii țării terțe. Este posibil ca statul membru afectat să aibă nevoie de timp pentru a-și reorganiza resursele și a-și spori capacitățile, inclusiv cu sprijinul agențiilor UE. În plus, numărul de cazuri care vor fi prelucrate în cadrul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil va fi mai mare (deoarece, în principiu, toți solicitanții pot face obiectul acesteia) decât în condiții normale. Prin urmare, prelungirea va ajuta statul membru să aplice ficțiunea juridică a neintrării pe teritoriu pentru o perioadă mai lungă de timp, oferind mai multă flexibilitate pentru a face față volumului de muncă sporit.

În conformitate cu garanțiile prevăzute în propunerea de regulament privind procedura de azil și în propunerea de directivă reformată privind condițiile de primire, luarea în custodie publică a solicitanților ar trebui să fie o măsură de ultimă instanță, în cazul în care nu pot fi aplicate alte măsuri suficiente sau mai puțin coercitive într-un caz specific. Prin urmare, aplicarea procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil nu va implica luarea în custodie publică sistematică a solicitanților.

(b) Condițiile materiale de primire

În cazul instrumentalizării migranților, ar putea fi dificil pentru statul membru să se asigure că sunt îndeplinite standardele privind condițiile materiale de primire, întrucât capacitățile administrative ale statului membru ar putea fi suprasolicitate ca urmare a situației de instrumentalizare. Statul membru trebuie să gestioneze fluxurile normale în plus față de aflusul sporit de migranți care rezultă din instrumentalizare și, de asemenea, să își reorganizeze resursele pentru a-și proteja integritatea teritorială. Cu toate acestea, statul membru afectat trebuie să se asigure că orice acțiune pe care o întreprinde respectă garanțiile umanitare de bază, cum ar fi furnizarea de alimente, apă, îmbrăcăminte, îngrijire medicală adecvată, asistență pentru persoanele vulnerabile și adăpost temporar resortisanților țărilor terțe aflați pe teritoriul lor, astfel cum a stabilit, de asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului în hotărârile recente privind măsurile provizorii.

Articolul 17 alineatul (9) din propunerea de directivă reformată privind condițiile de primire permite statelor membre, în cazuri justificate în mod corespunzător și în anumite condiții, să stabilească modalități ale condițiilor materiale de primire diferite de cele prevăzute în Directiva privind condițiile de primire reformată, cu condiția să asigure accesul la asistență medicală în conformitate cu articolul 18 și un nivel de trai demn pentru toți solicitanții.

Prezenta propunere extinde posibilitatea ca, într-o situație de instrumentalizare a migranților, să se stabilească condiții materiale de primire diferite, cu condiția ca nevoile de bază să fie satisfăcute, inclusiv furnizarea de adăpost temporar, hrană, apă, îmbrăcăminte, îngrijiri medicale adecvate și asistență pentru persoanele vulnerabile, cu respectarea deplină a dreptului la demnitate umană. Statul membru în cauză ar trebui să asigure accesul organizațiilor umanitare și să permită furnizarea de asistență umanitară de către acestea, în conformitate cu nevoile relevante.

(c) Procedura de urgență de gestionare a returnărilor

Într-o situație de instrumentalizare a migranților, este esențial ca statul membru în cauză să dispună de instrumentele juridice necesare pentru a asigura returnarea rapidă a persoanelor care nu îndeplinesc condițiile pentru a beneficia de protecție internațională. Prin urmare, propunerea prevede posibilitatea de a deroga de la articolul 41a din propunerea de regulament privind procedura de azil și de la aplicarea propunerii de directivă reformată privind returnarea în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe sau apatrizii a căror cerere de protecție internațională a fost respinsă pe baza procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil. În ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe care nu au solicitat protecție internațională, statele membre pot aplica dispozițiile articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva reformată privind returnarea. Derogarea prevăzută în prezenta propunere vizează instituirea unui mecanism similar cu derogarea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva reformată privind returnarea, comparabil cu dispozițiile propuse în beneficiul Letoniei, Lituaniei și Poloniei. Aceasta prevede, de asemenea, garanții specifice, în special în ceea ce privește respectarea principiului nereturnării, ținând seama de interesul superior al copilului, de viața de familie și de starea de sănătate a resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor, precum și în ceea ce privește limitările privind utilizarea măsurilor coercitive, amânarea îndepărtării, asistența medicală de urgență, nevoile persoanelor vulnerabile și condițiile de luare în custodie publică, asigurând totodată respectarea deplină a drepturilor fundamentale ale acestor persoane.

(2) Măsuri de sprijin și de solidaritate

În ceea ce privește măsurile de sprijin și de solidaritate, propunerea introduce măsuri axate pe nevoile statului membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților.

O astfel de situație, în care Uniunea este atacată, necesită soluții din partea UE și sprijin din partea UE. Prin urmare, este necesar ca toate statele membre să reacționeze rapid și să acorde sprijin statului membru în cauză.

Cu toate acestea, acest tip de situație necesită o abordare și o procedură diferite de cea inclusă în prezent în instrumentele noului pact. Propunerea include posibilitatea de a recurge la toate măsurile care ar putea aborda instrumentalizarea migranților. Posibilele măsuri de sprijin și de solidaritate ar putea include măsuri de sporire a capacității pentru a contribui la gestionarea consecințelor instrumentalizării migranților, sprijinirea operațiunilor de returnare sau sprijinirea prin acțiuni de informare și sensibilizare a țărilor terțe din care provin persoanele instrumentalizate. Statul membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților ar trebui să identifice nevoile sale în materie de sprijin și de solidaritate și să le comunice Comisiei. Comisia ar urma să invite apoi celelalte state membre să contribuie la ajutorul acordat statului membru afectat și să coordoneze măsurile respective.

Întrucât efectele acțiunilor de instrumentalizare s-ar putea propaga cu ușurință (sau chiar au un astfel de obiectiv de propagare), având astfel un impact mai amplu, asupra statelor membre învecinate și asupra Uniunii Europene, este necesar să se prevadă mijloacele prin care să se acorde sprijin la nivelul UE. În cazul în care statul membru care se confruntă cu

instrumentalizarea migranților solicită sprijin din partea agențiilor UE, acestea ar trebui să acorde în mod prioritar sprijin operațional statului respectiv. Acest lucru ar fi valabil în special în cazul Agenției Uniunii Europene pentru Azil (EUAA), care poate contribui la înregistrarea și prelucrarea cererilor, la asigurarea procedurii de screening pentru migranții vulnerabili, precum și la sprijinirea gestionării centrelor de primire și a proiectării și a aplicării unor standarde adecvate în aceste centre, în cazul Frontex, care poate sprijini activitățile de control la frontieră, inclusiv operațiunile de screening și de returnare sau în cazul Europol, care poate furniza date operative. În mod similar cu procesul de asistență operațională furnizat în temeiul propunerii modificate privind Codul frontierelor Schengen, în domeniul azilului, EUAA ar trebui, de asemenea, să fie în măsură, din proprie inițiativă, să ofere asistență în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul EUAA, în timp ce Frontex și Europol ar putea oferi asistență suplimentară, în conformitate cu mandatele lor respective.

Aceste măsuri de sprijin și de solidaritate ar completa alte măsuri de asistență care urmează să fie acordată statului membru care se confruntă cu instrumentalizarea migranților și care ar putea fi luate în afara cadrului pe care intenționează să îl creeze prezenta propunere, cum ar fi măsurile prevăzute la articolul 25a din Codul de vize¹² sau acțiunile de politică externă (de exemplu, acțiuni diplomatice, măsuri restrictive, măsuri comerciale) sau sprijin financiar, inclusiv prin intermediul Fondului european pentru azil, migrație și integrare (FAMI) sau al Instrumentului pentru gestionarea frontierelor și vize (IGFV).

(3) O procedură specifică de autorizare a aplicării procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil

Statul membru care se confruntă cu instrumentalizarea migranților și intenționează să aplice procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil trebuie să solicite Comisiei aplicarea derogărilor pe care intenționează să le utilizeze, precum și orice măsuri de sprijin și de solidaritate. Pe baza informațiilor furnizate de statul membru în cauză, Comisia va pregăti, după caz și fără întârziere, o propunere de decizie de punere în aplicare a Consiliului care stabilește derogările ce pot fi aplicate pentru o perioadă inițială de cel mult șase luni. Decizia de punere în aplicare a Consiliului va autoriza derogările care urmează să se aplice și va stabili perioada de aplicare a acestora, inclusiv data de începere, precum și durata acestora. Comisia ar trebui să monitorizeze și să evalueze constant situația, inclusiv proporționalitatea măsurilor, și să propună fie o prelungire a măsurilor, fie abrogarea acestora, în cazul în care situația o impune.

- **Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică vizat**

Prezenta propunere este pe deplin coerentă cu noul Pact privind migrația și azilul adoptat de Comisie în septembrie 2020. Aceasta se alătură propunerii privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră, ca un alt element al cadrului care va oferi norme specifice suplimentare pentru gestionarea situației specifice de instrumentalizare a migranților. Punctul de plecare pentru normele specifice introduse în prezenta propunere sunt propunerea Comisiei de regulament privind procedura de azil adoptată în 2016 și propunerea de modificare a acesteia adoptată în 2020, Directiva reformată privind condițiile de primire, adoptată în 2016, și Directiva reformată privind returnarea, adoptată în 2018. Propunerea este, de asemenea, în concordanță cu propunerea de Decizie 752/2021 a Consiliului privind măsuri provizorii în beneficiul Letoniei, Lituaniei și Poloniei și prevede măsuri legislative subsecvente acesteia.

¹² Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2019/1155, JO L 243 15.9.2009, p. 1.

Interacțiuni cu articolul 78 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Instituirea unor norme specifice într-o situație de instrumentalizare nu aduce atingere posibilității Consiliului de a adopta, la propunerea Comisiei, măsuri provizorii în favoarea unui stat membru care se confruntă cu o situație de urgență, astfel cum este caracterizată la articolul 78 alineatul (3) din TFUE.

Prezenta propunere urmărește să pună la dispoziția Uniunii mijloacele care să îi permită să abordeze o situație specifică cu care Uniunea s-a confruntat deja și să fie pregătită pentru orice situații similare în viitor, ceea ce va permite Uniunii să acționeze rapid în beneficiul statului membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migraților. Este necesar să se adopte un cadru permanent pe care Uniunea să se poată baza în mod constant, adaptat la această situație, ceea ce ar permite, de asemenea, menținerea caracterului excepțional al măsurilor provizorii prevăzute la articolul 78 alineatul (3) din TFUE și, prin urmare, ar face inutilă recurgerea la articolul 78 alineatul (3) din TFUE pentru a aborda situațiile de instrumentalizare care intră sub incidența prezentei propuneri.

Prezenta propunere vizează instituirea unor norme specifice pentru a sprijini un stat membru atunci când acesta este victimă a unei țări terțe care incită crearea de fluxuri de migrație ilegală către Uniune prin încurajarea sau facilitarea în mod activ a circulației resortisanților țărilor terțe către frontierele externe ale UE, pe sau dinspre teritoriul său și apoi până la frontierele externe respective, în cazul în care astfel de acțiuni indică intenția unei țări terțe de a destabiliza Uniunea sau un stat membru, atunci când natura acestor acțiuni este susceptibilă să pună în pericol funcțiile esențiale ale statului, inclusiv integritatea sa teritorială, menținerea ordinii publice sau garantarea securității sale naționale.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Prezenta propunere este în concordanță cu necesitatea de a menține o presiune redusă a sosirilor ilegale și de a menține soliditatea frontierelor externe, elemente importante ale abordării cuprinzătoare prevăzute în noul Pact privind migrația și azilul. Astfel cum se prevede în comunicarea comună¹³, prezenta propunere face parte din eforturile depuse pentru consolidarea cadrului juridic al UE, inclusiv propunerea Comisiei de regulament privind „măsurile împotriva operatorilor de transport care facilitează sau se implică în traficul de persoane sau introducerea ilegală de migrați în legătură cu intrarea ilegală pe teritoriul Uniunii Europene”¹⁴, pentru a oferi statelor membre instrumente mai bune în vederea protejării frontierelor externe în situații de instrumentalizare a migraților, asigurând totodată respectarea deplină a drepturilor fundamentale. În acest context, propunerea completează Codul frontierelor Schengen și reforma Schengen, în cadrul căreia Comisia propune un cadru permanent pentru a face față situațiilor de instrumentalizare a migraților cu care este posibil ca Uniunea să se confrunte și în viitor.

Prezenta propunere urmărește, de asemenea, să reducă deplasările ulterioare ale migraților aflați în situație ilegală și presiunile asupra spațiului Schengen. Returnarea și readmisia rapide și eficiente ale migraților instrumentalizați sunt abordate efectiv, în conformitate cu abordarea cuprinzătoare în materie de gestionare a migrației prevăzută în noul Pact privind migrația și azilul. Prezenta propunere este, de asemenea, în concordanță cu acțiunea externă a Uniunii, cum ar fi măsurile restrictive ale UE, și ar trebui să fie utilizată în paralel cu această acțiune.

¹³ Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Răspunsul la instrumentalizarea migraților de către stat la frontiera externă a UE [JOIN(2021) 32 final].

¹⁴ COM(2021) 753 final.

2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

• Temei juridic

Prezenta propunere sprijină statele membre care se confruntă cu instrumentalizarea migranților. Propunerea conține o serie de dispoziții referitoare la propunerea de regulament privind procedura de azil și la propunerea de modificare a acesteia, la propunerea de directivă reformată privind condițiile de primire și la propunerea de directivă reformată privind returnarea. Prin urmare, aceasta ar trebui adoptată pe baza temeiului juridic adecvat, și anume articolul 78 alineatul (2) literele (d) și (f) și articolul 79 alineatul (2) litera (c) din TFUE, în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

• Geometrie variabilă

Două considerente abordează geometria variabilă în ceea ce privește participarea Irlandei și a Danemarcei la prezentul regulament.

În conformitate cu Protocolul nr. 21 privind poziția Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și la TFUE, Irlanda poate decide să ia parte la adoptarea și aplicarea măsurilor de instituire a unui sistem european comun de azil. În acest sens, Irlanda și-a exprimat dorința de a participa la adoptarea și aplicarea Directivei 2005/85/CE și-a notificat decizia de a nu participa la adoptarea Directivei 2013/32/UE. În consecință, dispozițiile Directivei 2005/85/CE se aplică Irlandei, în timp ce dispozițiile prezentei directive nu i se aplică. Irlanda nu și-a notificat dorința de a participa la adoptarea noului Regulament privind procedura de azil, participare care ar fi necesară pentru ca prezentul regulament să producă efecte juridice în ceea ce privește Irlanda, în cazul în care Irlanda decide să participe, în conformitate cu Protocolul nr. 21.

În conformitate cu Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la TUE și la TFUE, Directiva 2005/85/CE și Directiva 2013/32/UE nu sunt obligatorii pentru Danemarca și Danemarca nu face obiectul aplicării lor. De asemenea, Danemarca nu participă la adoptarea prezentului regulament, nu are obligații în temeiul acestuia și nu face obiectul aplicării lui.

• Subsidiaritate (în cazul competențelor neexclusive)

Titlul V din TFUE privind spațiul de libertate, securitate și justiție îi conferă Uniunii Europene anumite competențe în domeniile menționate. Aceste competențe trebuie exercitate în conformitate cu articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană, și anume numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, dar, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii Europene.

O situație în care o țară terță incită crearea de fluxuri de migrație ilegală către Uniune prin încurajarea sau facilitarea în mod activ a circulației resortisanților țărilor terțe către frontierele externe ale UE, pe sau dinspre teritoriul său și apoi până la frontierele externe respective, în cazul în care astfel de acțiuni indică intenția unei țări terțe de a destabiliza Uniunea sau un stat membru, atunci când natura unor astfel de acțiuni este susceptibilă să pună în pericol funcțiile esențiale ale statului, inclusiv integritatea sa teritorială, menținerea ordinii publice sau garantarea securității sale naționale, ar trebui considerată drept un atac îndreptat împotriva UE în ansamblul său și, prin urmare, necesită soluții la nivelul UE și sprijin din partea UE. Este necesar să i se ofere statului membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților instrumentele juridice adecvate pentru a aborda situația în mod eficace și este necesar, de asemenea, ca toate statele membre să reacționeze rapid și să acorde sprijin statului membru în cauză.

Realizarea acestor obiective necesită acțiuni la nivelul UE deoarece sunt transfrontaliere prin natura lor. Este clar că acțiunile întreprinse individual de către statele membre nu pot răspunde în mod satisfăcător necesității unei abordări comune la nivelul UE pentru o problemă comună.

Obiectivele unei astfel de abordări comune nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, dar, datorită dimensiunilor și efectelor prezentei propuneri de decizie, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii. Prin urmare, Uniunea trebuie să acționeze și poate să adopte măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității prevăzut la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană.

- **Proportionalitate**

În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană, prezenta propunere de regulament stabilește condițiile exacte în care pot fi aplicate norme procedurale specifice în materie de azil, domeniul de aplicare și termenul de aplicare ale acestor norme, precum și garanțiile necesare.

Toate elementele măsurilor propuse pentru a face față situației specifice de instrumentalizare a migranților se limitează la ceea ce este necesar pentru a se asigura faptul că statele membre pot gestiona situația în mod ordonat și eficace, asigurând totodată egalitatea de tratament în ceea ce privește drepturile și garanțiile pentru solicitanți. În acest sens, derogările de la normele prevăzute în propunerea din 2016 de regulament privind procedura de azil, în propunerea modificată din 2020 de regulament privind procedura de azil, în Directiva reformată privind condițiile de primire și în Directiva reformată privind returnarea sunt proporționale, fiind instituite garanții care asigură un echilibru între, pe de o parte, nevoile imediate ale statului membru care se confruntă cu instrumentalizarea migranților pentru a gestiona situația respectivă și, pe de altă parte, nevoia de securitate juridică și uniformitate în aplicarea derogărilor și a normelor specifice și protecția necesară a resortisanților țărilor terțe care sunt instrumentalizați.

Propunerea stabilește garanții pentru aplicarea derogărilor și a normelor specifice. Având în vedere situația extraordinară de instrumentalizare a migranților, se consideră că este proporțional să se aplice procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil tuturor solicitanților, deoarece acest lucru ar contribui la evitarea situației în care țările terțe ar viza în mod specific anumite naționalități sau anumite categorii de migranți, care ar fi excluse de la aplicarea procedurii la frontieră. Pentru a le permite statelor membre să facă față numărului crescut de persoane vizate de procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil, durata maximă a procedurii la frontieră se prelungește la șaisprezece săptămâni. Această măsură este considerată suficientă pentru a-i permite statului membru să prelucreze cererile în apropierea frontierei sau la punctele de trecere a frontierei desemnate, fără a le permite resortisanților țărilor terțe și apatrizilor să intre pe teritoriul său. Derogările de la Directiva reformată privind condițiile de primire sunt proporționale în situația instrumentalizării migranților date fiind acțiunile ostile ale unei țări terțe, deoarece este posibil ca, în practică, statul membru să nu poată asigura condițiile materiale de primire care trebuie asigurate în mod normal, întrucât capacitățile statului membru ar putea fi suprasolicitate. Derogările ar trebui luate în considerare în contextul garanțiilor și al flexibilității oferite în temeiul propunerii modificate din 2020 de regulament privind procedura de azil, pentru a organiza resursele și capacitatea de a aplica procedura la frontieră. În cazul în care se aplică derogarea, statul membru trebuie să satisfacă nevoile de bază ale solicitantului și să asigure respectarea deplină a demnității umane.

Derogările specifice de la Directiva reformată privind returnarea sunt proporționale pentru a asigura returnarea rapidă a persoanelor care nu îndeplinesc condițiile pentru a beneficia de protecție internațională, ceea ce este esențial într-o situație de instrumentalizare a migranților pentru a împiedica noi sosiri. Sunt instituite o serie de garanții pentru a proteja drepturile fundamentale ale persoanelor care fac obiectul returnării, în conformitate cu Carta drepturilor fundamentale a UE și cu obligațiile internaționale.

Se propune, de asemenea, ca durata acestor măsuri să fie limitată în timp la ceea ce este strict necesar pentru a le permite statelor membre în cauză să abordeze situația de instrumentalizare și, în orice caz, ca aceste măsuri să fie aplicate pentru o perioadă inițială de cel mult șase luni. În acest scop, în urma autorizării de către Consiliu, Comisia ar trebui să monitorizeze și să evalueze constant situația, inclusiv pentru a stabili dacă măsurile pe care statul membru a fost autorizat să le aplice rămân proporționale.

- **Alegerea instrumentului**

Doar un regulament care stabilește norme specifice și derogări de la procedurile de azil și de returnare din Uniune și ale cărui dispoziții sunt direct aplicabile poate oferi gradul de uniformitate și eficacitate necesar pentru aplicarea normelor procedurale ale UE privind azilul într-o situație de instrumentalizare a migranților.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR EX POST, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI

- **Consultările cu părțile interesate**

Propunerea se bazează pe informațiile furnizate de părțile interesate în cursul procesului de consultare de la începutul verii anului 2021.

- **Drepturile fundamentale**

Prezenta propunere respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute, în special, de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și obligațiile care decurg din dreptul internațional, inclusiv accesul real și efectiv la procedura de azil și accesul pe teritoriul UE în scopul prezentării unei cereri de protecție internațională. În acest scop, statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare ar trebui să se asigure că există suficiente puncte de înregistrare, inclusiv puncte de trecere a frontierei, deschise și ușor accesibile. Astfel cum se explică în continuare, procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil prevăzută în prezenta propunere respectă drepturile fundamentale consacrate în cartă, inclusiv dreptul la demnitate umană (articolul 1), interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante (articolul 4), dreptul la libertate și la siguranță (articolul 6), dreptul la respectarea vieții private și de familie (articolul 7), dreptul la protecția datelor cu caracter personal (articolul 8), dreptul la azil (articolul 18), interzicerea expulzărilor colective și protecția împotriva returnării [articolul 19 alineatele (1) și (2)], dreptul la nediscriminare (articolul 21), principiul egalității dintre bărbați și femei (articolul 23), drepturile copilului (articolul 24) și dreptul la o cale de atac eficientă (articolul 47). În plus, Comisia consideră, de asemenea, că este necesar ca statele membre să respecte libertatea de exprimare, libertatea mass-mediei și libertatea de asociere a organizațiilor societății civile.

În ceea ce privește aplicarea procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și de azil, principiile și garanțiile prevăzute de propunerile noului pact se aplică în continuare solicitanților care fac obiectul procedurii respective. În plus, propunerea include acordarea de prioritate în mod obligatoriu cererilor bine întemeiate, după finalizarea procedurii de screening sau ori de câte ori nevoile de protecție devin evidente, în conformitate cu propunerea din 2016 de regulament privind procedura de azil, precum și cererilor minorilor

neînsoțiți, ale familiilor și ale copiilor. Este în beneficiul acestor solicitanți să se decidă cât mai rapid posibil cu privire la cererile lor de azil. Garanțiile pentru persoanele cu nevoi procedurale speciale prevăzute la articolul 41 alineatul (9) litera (b) din propunerea modificată din 2020 de regulament privind procedura de azil continuă să se aplice. Propunerea garantează, de asemenea, dreptul la o cale de atac eficientă, asigurând faptul că instanțele au competența de a decide dacă solicitantul poate rămâne sau nu pe teritoriul statului membru în așteptarea unei decizii privind o cale de atac și că se prevăd garanțiile corespunzătoare pentru a-i permite solicitantului să sesizeze instanțele cu astfel de cereri.

Prezenta propunere respectă pe deplin drepturile copilului și nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile. Garanțiile prevăzute pentru copii și persoanele vulnerabile în propunerea de directivă reformată privind condițiile de primire trebuie să beneficieze de o atenție primordială din partea autorităților competente, inclusiv în cazul în care trebuie aplicată luarea în custodie publică. Atunci când stabilește diferitele modalități ale condițiilor de primire, cadrul prevăzut în prezenta propunere respectă garanțiile de protejare a demnității umane în orice moment, în orice situație.

Dreptul la libertate și liberă circulație este protejat, dat fiind faptul că, dacă luarea în custodie publică este utilizată în contextul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și de azil, aceasta nu poate fi aplicată decât într-un cadru strict reglementat și pentru o perioadă limitată de timp. În conformitate cu articolul 7 din propunerea de directivă reformată privind condițiile de primire, statele membre pot restricționa libertatea de circulație a solicitantului pentru a prelucra cererile în cadrul procedurii la frontieră. În conformitate cu propunerea de directivă reformată privind condițiile de primire, statele membre nu pot lua în custodie publică o persoană exclusiv pe motiv că aceasta solicită protecție internațională. Articolul 8 din propunerea menționată prevede motivele și condițiile de luare în custodie publică, în urma unei evaluări individualizate și în cazul în care nu pot fi aplicate alte măsuri mai puțin restrictive, care le permit statelor membre să ia în custodie publică solicitanți de protecție internațională pentru a decide, în cadrul unei proceduri, cu privire la dreptul acestora de a intra pe teritoriu. Articolul 8 prevede, de asemenea, că statele membre pot lua în custodie publică un solicitant numai în cazul în care nu se pot aplica în mod eficace măsuri mai puțin coercitive, cum ar fi restricțiile privind libertatea de circulație prevăzute la articolul 7 din directiva menționată.

Principiul nereturnării, consacrat la articolul 33 din Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și la articolul 19 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, este, de asemenea, respectat atunci când se aplică derogări de la Directiva reformată privind returnarea. Prin urmare, propunerea reamintește în mod explicit obligația statelor membre de a respecta întotdeauna acest principiu în îndeplinirea obligației lor de a asigura controlul frontierelor. Respectarea principiului nereturnării include o evaluare a eventualității unui risc de persecuție, tortură ori tratament inuman sau degradant ori a unui risc de returnare în lanț.

4. IMPLICAȚII BUGETARE

Având în vedere natura prezentei propuneri legată de o situație de instrumentalizare a migranților, nu este posibil să se estimeze *a priori* eventualul impact bugetar. Eventualele costuri generate de punerea în aplicare a prezentei propuneri vor fi acoperite din bugetul instrumentelor de finanțare existente ale UE în perioada 2021-2027 în domeniul migrației și azilului. În cazurile excepționale în care ar fi necesar, ar putea fi utilizate mecanismele de

flexibilitate prevăzute în actualul cadru financiar multianual în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului¹⁵.

În ceea ce privește aspectele procedurale în materie de azil, prezenta propunere nu impune nicio sarcină financiară sau administrativă Uniunii. Prin urmare, în ceea ce privește aceste aspecte, prezenta propunere nu are implicații asupra bugetului Uniunii.

5. ALTE ELEMENTE

• **Planurile de punere în aplicare și măsurile de monitorizare, evaluare și raportare**

Comisia va utiliza raportarea în cadrul „Rețelei Planului de acțiune privind migrația” ca instrument de monitorizare a situației și, dacă este necesar, va face recomandări cu privire la prelungirea sau încetarea aplicării măsurilor.

• **Explicarea detaliată a dispozițiilor specifice ale propunerii**

Obiectul propunerii de abordare a situațiilor de instrumentalizare a migranților

Articolul 1 stabilește obiectul regulamentului care abordează situațiile de instrumentalizare a migranților în domeniul migrației și azilului în cadrul UE.

Procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil într-o situație de instrumentalizare

Articolul 2 introduce norme specifice pe care statele membre le pot utiliza într-o situație de instrumentalizare a migranților în cadrul unei proceduri de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil.

Articolul 2 alineatul (1) litera (a) prevede că statul membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migranților poate prelungi cu până la patru săptămâni termenul de înregistrare a cererilor de protecție internațională în ceea ce privește cererile de azil ale resortisanților țărilor terțe sau ale apatrizilor reținuți sau găsiți în apropierea frontierei externe cu o țară terță care instrumentalizează migranții, în legătură cu o trecere neautorizată a frontierei sau după ce s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei. Ar trebui să se acorde prioritate înregistrării cazurilor care sunt susceptibile de a fi bine întemeiate și a cererilor depuse de minorii neînsoțiți, precum și de minori și familiile acestora.

Articolul 2 alineatul (1) litera (b) prevede posibilitatea ca statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților să extindă domeniul de aplicare al procedurii de azil la frontieră pentru a include toți solicitanții, fără a exclude nicio categorie de solicitanți [cu excepția cazurilor medicale, în conformitate cu articolul 41 alineatul (9) litera (c) din Regulamentul modificat privind procedura de azil]. **Articolul 2 alineatul (1) litera (b)** clarifică, de asemenea, faptul că, atunci când devine evident, după finalizarea procedurii de screening sau în timpul examinării în cadrul procedurii la frontieră, că cererea este susceptibilă de a fi bine întemeiată sau că cererea este depusă de minori și de familiile acestora, inclusiv de minorii neînsoțiți, ar trebui să se acorde prioritate examinării cererii acestora.

Articolul 2 alineatul (1) litera (c) le permite statelor membre să aplice procedura la frontieră prevăzută de Regulamentul modificat privind procedura de azil pentru o perioadă de șaisprezece săptămâni, incluzând eventualele căi de atac, după care persoanei respective ar

¹⁵ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului din 17 decembrie 2020 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027, JO L 4331, 22.12.2020, p. 11.

trebui să i se permită intrarea pe teritoriu, cu excepția cazului în care persoana în cauză face obiectul returnării.

În contextul aplicării acestor derogări, garanțiile prevăzute în Regulamentul privind procedura de azil continuă să se aplice.

Condițiile materiale de primire

Articolul 3 permite statului membru să stabilească modalități ale condițiilor materiale de primire diferite de cele prevăzute în Directiva reformată privind condițiile de primire, cu condiția ca statul membru să asigure nevoile de bază ale solicitantului și respectarea deplină a demnității umane.

Procedura de urgență de gestionare a returnărilor într-o situație de instrumentalizare

Articolul 4 prevede posibilitatea ca statele membre să deroge de la articolul 41a din Regulamentul privind procedura de azil și de la aplicarea propunerii de directivă reformată privind returnarea în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe sau pe apatrizii a căror cerere de protecție internațională a fost respinsă pe baza procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil la frontieră în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) literele (b) și (c). Derogarea vizează instituirea unui mecanism similar derogării prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva reformată privind returnarea. Propunerea include garanțiile necesare privind obligația respectării principiului nereturnării, a considerării interesului superior al copilului, a vieții de familie și a stării de sănătate a resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor, precum și limitări privind utilizarea măsurilor coercitive, amânarea îndepărtării, asistența medicală de urgență, nevoile persoanelor vulnerabile și condițiile de luare în custodie publică, asigurând totodată respectarea deplină a drepturilor fundamentale ale acestor persoane.

Furnizarea de măsuri de sprijin și de solidaritate într-o situație de instrumentalizare

Articolul 5 prevede posibilitatea ca un stat membru să solicite măsuri de sprijin și de solidaritate din partea altor state membre. Aceste măsuri ar trebui să includă toate măsurile care ar putea aborda situația de instrumentalizare a migranților, inclusiv măsuri de consolidare a capacităților, măsuri de sprijinire a returnării prin cooperare cu țări terțe sau acțiuni de informare și sensibilizare destinate țărilor terțe ai căror resortisanți sunt instrumentalizați. Statul membru afectat ar trebui să trimită Comisiei o cerere prin care solicită măsuri de sprijin și de solidaritate din partea altor state membre.

Comisia invită celelalte state membre să contribuie în beneficiul unui stat membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare prin măsuri care corespund nevoilor statului membru respectiv și coordonează măsurile respective cât mai curând posibil după primirea cererii. În plus, în ceea ce privește sprijinul operațional, un stat membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare poate solicita sprijin din partea Agenției UE pentru Azil¹⁶, a Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă sau a Europol, în conformitate cu mandatele lor.

¹⁶ EUAA oferă asistență la cererea statului membru sau din proprie inițiativă (cu acordul statului membru în cauză) sau Consiliul poate decide cu privire la măsurile care urmează să fie luate, pe baza unei propuneri a Comisiei în astfel de circumstanțe specifice.

Garanții specifice

Articolul 6 prevede garanții specifice. Pentru a garanta accesul la procedura de azil, statul membru care se confruntă cu o instrumentalizare a migraților trebuie să îi informeze în mod corespunzător pe resortisanții țărilor terțe sau pe apatrizi, într-o limbă pe care aceștia o înțeleg sau se presupune în mod rezonabil că o înțeleg, cu privire la măsurile aplicate, cu privire la punctele unde se pot înregistra și pot depune cereri de protecție internațională, în special cu privire la locul unde se află cel mai apropiat punct în care pot înregistra sau pot depune o cerere de protecție internațională, cu privire la posibilitatea de a contesta decizia luată referitor la cerere și cu privire la durata măsurilor. În plus, statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migraților nu trebuie să aplice articolele 2, 3 și 4 pentru o perioadă mai lungă decât cea strict necesară pentru a face față situației și, în orice caz, nu mai lungă decât perioada prevăzută în decizia de punere în aplicare a Consiliului.

Procedura de autorizare

Articolul 7 stabilește procedura de autorizare a derogărilor. Comisia urmează să prezinte o propunere de decizie de punere în aplicare a Consiliului, care ar trebui să fie adoptată de Consiliu, care să stabilească derogările ce trebuie aplicate. Decizia de punere în aplicare a Consiliului ar trebui să stabilească data de începere a aplicării derogărilor, precum și durata acestora și aplicarea temporară a deciziei. Derogările ar trebui să se aplice pentru o perioadă care să nu depășească șase luni. Comisia trebuie să monitorizeze și să evalueze constant situația și, pe această bază, să propună, după caz, abrogarea Deciziei de punere în aplicare a Consiliului de autorizare a aplicării derogărilor specifice sau adoptarea unei noi decizii de punere în aplicare a Consiliului de autorizare a prelungirii aplicării derogărilor.

Cooperarea și evaluarea

Articolul 8 prevede că Comisia, agențiile Uniunii Europene și statele membre ar trebui să coopereze îndeaproape și să se informeze reciproc în mod regulat cu privire la punerea în aplicare a măsurilor prevăzute în prezenta propunere, astfel cum se menționează la articolul 7. Statele membre trebuie, de asemenea, să raporteze date relevante, inclusiv statistici, prin intermediul Rețelei aferente mecanismului UE de pregătire pentru situații de criză și de gestionare a crizelor legate de migrație.

Agențiile ONU și alte organizații partenere relevante ar trebui să aibă acces efectiv la frontieră în condițiile prevăzute în Directiva reformată privind condițiile de primire și în Regulamentul privind procedura de azil. Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați ar trebui să i se permită să aibă acces la solicitanți, inclusiv la cei aflați la frontieră. Statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migraților ar trebui să lucreze în strânsă cooperare cu agențiile ONU și cu organizațiile partenere relevante.

Propunere de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**privind abordarea situațiilor de instrumentalizare în domeniul migrației și azilului**

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 78 alineatul (2) literele (d) și (f) și articolul 79 alineatul (2) litera (c),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizul Comitetului Economic și Social European¹⁷,având în vedere avizul Comitetului Regiunilor¹⁸,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară,

întrucât:

- (1) O situație de instrumentalizare a migranților poate apărea atunci când o țară terță incită crearea de fluxuri de migrație ilegală către Uniune prin încurajarea sau facilitarea în mod activ a circulației resortisanților țărilor terțe către frontierele externe ale UE, pe sau dinspre teritoriul său și apoi până la frontierele externe respective, în cazul în care astfel de acțiuni indică intenția unei țări terțe de a destabiliza Uniunea sau un stat membru, atunci când natura acestor acțiuni este susceptibilă să pună în pericol funcțiile esențiale ale statului, inclusiv integritatea sa teritorială, menținerea ordinii publice sau garantarea securității sale naționale.
- (2) Prezentul regulament dă curs invitației adresate Comisiei de către Consiliul European în cadrul concluziilor sale din 22 octombrie 2021 de a propune orice modificări necesare ale cadrului juridic al Uniunii și măsuri concrete pentru a se asigura un răspuns imediat și adecvat la amenințarea hibridă, în conformitate cu dreptul Uniunii și cu obligațiile internaționale. În plus, regulamentul contribuie la instituirea unui cadru cuprinzător și permanent care să doteze statele membre în cauză cu instrumentele necesare pentru a răspunde în mod eficace și rapid la o situație de instrumentalizare, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale și a obligațiilor internaționale.
- (3) Unul dintre aceste instrumente prevăzute în prezentul regulament este introducerea unei proceduri de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil, care să le ofere statelor membre posibilitatea de a recurge la instrumente juridice pentru a face față situațiilor viitoare de instrumentalizare a migranților.
- (4) Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolele 1, 4, 7, 24, 18 și 19, alineatul (2), precum și Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951. Pentru a

¹⁷ JO C , , p. .

¹⁸ JO C , , p. .

reflecta, în special, importanța primordială care trebuie acordată interesului superior al copilului, necesității de a respecta viața de familie și de a asigura protecția sănătății persoanelor în cauză, prezentul regulament prevede norme și garanții specifice aplicabile minorilor neînsoțiți și minorilor și membrilor de familie ai acestora, precum și solicitanților a căror stare de sănătate necesită acordarea unui sprijin specific și adecvat. Normele și garanțiile prevăzute în Regulamentul (UE) XXX/XXX¹⁹ [*Regulamentul privind procedura de azil*] ar trebui să se aplice în continuare în ceea ce privește persoanele care fac obiectul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil, cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel. Normele prevăzute în Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*]²⁰, inclusiv cele privind luarea în custodie publică a solicitanților de protecție internațională, ar trebui să se aplice în continuare din momentul depunerii unei cereri de protecție internațională, cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel.

- (5) Pentru a sprijini statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare să asigure gestionarea ordonată a fluxurilor, în cadrul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil, ar trebui ca statul membru în cauză să aibă posibilitatea de a decide, în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe sau pe apatrizii reținuți sau găsiți în apropierea frontierei cu țara terță care instrumentalizează migrații, în urma unei treceri neautorizate a frontierei sau după ce s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei, să înregistreze cererile de protecție internațională numai la punctele de înregistrare specifice desemnate în acest scop, situate în apropierea frontierei, și să prevadă posibilitatea efectivă ca solicitanții să prezinte cererile de protecție internațională numai la punctele specifice care au fost desemnate în acest scop și care ar trebui să fie ușor accesibile. Trebuie asigurat un acces efectiv și real la procedura de protecție internațională, în conformitate cu articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și cu Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951. În acest sens, statul membru în cauză ar trebui să se asigure că un număr suficient de puncte de înregistrare, printre care se pot număra puncte de trecere a frontierei, sunt desemnate și deschise în acest scop. Solicitanții ar trebui să fie informați în mod corespunzător cu privire la locurile în care cererea lor va fi înregistrată și poate fi depusă.
- (6) Într-o situație de instrumentalizare a migrațiilor, este esențial să se împiedice intrarea persoanelor care nu îndeplinesc condițiile de intrare, asigurând în același timp protecția drepturilor fundamentale. Pentru a se asigura faptul că statele membre care se confruntă cu o astfel de situație dispun de flexibilitatea necesară și pentru a se evita ca o țară terță ostilă să vizeze anumite naționalități sau anumite categorii de resortisanți ai țărilor terțe sau de apatrizi, ar trebui să fie posibil ca, în cadrul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil prevăzute în prezentul regulament, statele membre în cauză să ia o decizie în cadrul procedurii la frontieră, astfel cum este prevăzută la articolul 41 din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*], cu privire la admisibilitatea și fondul tuturor cererilor de protecție internațională depuse de resortisanții țărilor terțe sau de apatrizii reținuți sau găsiți în apropierea frontierei cu țara terță, în urma unei treceri neautorizate a frontierei sau care s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei. Principiile și garanțiile prevăzute în Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*] trebuie să fie respectate.

¹⁹ JOC , , p. .

²⁰ JOC , , p. .

- (7) În cazul în care se aplică procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil, interesul superior al copilului și garanțiile pentru solicitanții cu probleme medicale ar trebui să beneficieze de o atenție primordială din partea autorităților competente. Din acest motiv, statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare ar trebui să excepteze de la procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil cazurile în care există motive medicale pentru a nu aplica procedura la frontieră în conformitate cu articolul 41 alineatul (9) litera (c) din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*]. Acest lucru ar trebui să fie valabil și în cazul în care problemele de sănătate apar în timpul examinării cererii. Statul membru în cauză ar trebui, de asemenea, să acorde prioritate examinării cererilor din partea persoanelor ale căror cereri sunt susceptibile de a fi bine întemeiate sau a minorilor și membrilor familiilor acestora, precum și a minorilor neînsoțiți. Dacă, în cursul procedurii de screening prevăzute în Regulamentului (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de screening*]²¹ sau al examinării cererii, devine evident că un solicitant are nevoie de garanții procedurale speciale și că nu se poate acorda un sprijin adecvat în contextul procedurii la frontieră, în conformitate cu articolul 41 alineatul (9) din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*], statul membru în cauză nu ar trebui să aplice sau ar trebui să înceteze să aplice procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil.
- (8) În conformitate cu articolul 8 alineatul (3) litera (d) din Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*], un solicitant poate fi luat în custodie publică pentru a se decide, în cadrul unei proceduri, asupra dreptului său de a intra pe teritoriu. Articolul 8 alineatul (2) din directiva respectivă prevede, de asemenea, că statele membre pot lua în custodie publică un solicitant numai în cazul în care nu se pot aplica în mod eficace măsuri mai puțin coercitive, cum ar fi restricțiile privind libertatea de circulație prevăzute la articolul 7 din directiva menționată. Ar trebui respectate normele și garanțiile privind luarea în custodie publică prevăzute în Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*], în special cele privind minorii neînsoțiți, minorii și familiile acestora. Alternativele la luarea în custodie publică, cum ar fi restricțiile impuse liberei circulații în conformitate cu articolul 7 din Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*], pot fi la fel de eficace ca luarea în custodie publică într-o situație de instrumentalizare a migranților și, prin urmare, ar trebui luate în considerare de către autorități, în special în cazul minorilor. În orice caz, dacă se aplică luarea în custodie publică, iar garanțiile și condițiile privind luarea în custodie publică nu sunt îndeplinite sau nu pot fi îndeplinite la frontieră, procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil nu ar trebui să se aplice sau ar trebui să înceteze să se aplice, astfel cum se prevede la articolul 41 alineatul (9) litera (d) din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*].
- (9) Într-o situație de instrumentalizare a migranților, statul membru în cauză ar trebui să aibă posibilitatea de a înregistra cererile de protecție internațională într-o perioadă prelungită, de patru săptămâni. În plus, ar trebui să fie posibilă examinarea cererilor de protecție internațională la frontieră pentru o durată maximă de șaisprezece săptămâni. În cazul în care decizia privind cererea, inclusiv o decizie privind o posibilă cale de atac împotriva unei decizii negative, care nu ar trebui să aibă un efect suspensiv automat, nu este luată înainte de expirarea celor șaisprezece săptămâni, ar trebui să se permită intrarea pe teritoriu, cu excepția cazului în care persoana face obiectul procedurii de returnare. Aceste termene procedurale sunt menite să ajute statul

²¹ JO C , , p. .

membru în cauză să facă față situației de instrumentalizare a migranților. Atunci când se confruntă cu o astfel de situație, statul membru în cauză trebuie să redirecționeze resurse pentru a gestiona resortisanții țărilor terțe care sosesc la frontierele sale sau care se află deja pe teritoriul său. Prin urmare, în astfel de situații, este posibil ca statul membru în cauză să aibă nevoie de timp pentru a-și reorganiza resursele și a-și spori capacitățile, inclusiv cu sprijinul agențiilor UE. În plus, numărul solicitanților care fac obiectul procedurii la frontieră va fi mai mare decât în condiții normale și, prin urmare, statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare poate avea nevoie de mai mult timp pentru a fi în măsură să ia decizii fără a permite intrarea pe teritoriul său. Cu toate acestea, statul membru în cauză ar trebui să acorde prioritate înregistrării cererilor în cazurile bine întemeiate, precum și a cererilor din partea minorilor neînsoțiți și a minorilor și a membrilor familiilor acestora.

- (10) Trebuie să se evite cu orice preț orice acte violente la frontieră, nu numai pentru a proteja integritatea teritorială și securitatea statului membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare, ci și pentru a garanta securitatea și siguranța resortisanților țărilor terțe sau a apatrizilor, inclusiv a familiilor și copiilor care așteaptă să solicite azil în Uniune în mod pașnic. În cazul în care statul membru în cauză se confruntă la frontiera sa externă cu acțiuni violente, inclusiv în contextul încercărilor resortisanților țărilor terțe de a forța intrarea în masă și utilizând mijloace violente disproporționate, statul membru în cauză ar trebui să poată lua măsurile necesare în conformitate cu dreptul său intern pentru a menține securitatea, ordinea publică și pentru a asigura aplicarea efectivă a prezentului regulament.
- (11) În cazul în care un stat membru se confruntă cu un flux de resortisanți ai țărilor terțe sau de apatrizi la frontieră din cauza instrumentalizării, este posibil ca, în practică, statul membru să nu poată asigura condițiile materiale de primire care trebuie asigurate în mod normal, deoarece capacitățile statului membru ar putea fi suprasolicitate. Din acest motiv, într-o situație de instrumentalizare, statul membru în cauză ar trebui să poată stabili modalități ale condițiilor materiale de primire diferite de cele prevăzute în Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*] în alte cazuri decât cele menționate la articolul 17 alineatul (9) din directiva respectivă, oferind în același timp resortisanților țărilor terțe și apatrizilor adăpost temporar, care ar trebui să fie adaptat la condițiile meteorologice sezoniere, și asigurându-le nevoile de bază, în special prin furnizarea de hrană, apă, îmbrăcăminte, îngrijiri medicale adecvate și asistență pentru persoanele vulnerabile, cu respectarea deplină a dreptului la demnitate umană. Fără a aduce atingere obligațiilor care le revin statelor membre în această privință prin prezentul regulament, statele membre ar trebui, de asemenea, să asigure accesul organizațiilor umanitare și să permită furnizarea de asistență umanitară de către acestea, în conformitate cu nevoile existente ale persoanelor în cauză.
- (12) Pentru a completa și a asigura coerența deplină cu procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil la frontiera externă, autoritățile competente ale statului membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților ar trebui să dispună de flexibilitatea necesară pentru a desfășura proceduri de returnare, în urma aplicării unei proceduri de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil. Din acest motiv, într-o situație de instrumentalizare, statului membru în cauză ar trebui să i se permită să deroge de la aplicarea Directivei XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*]²² în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe și pe apatrizii a căror cerere de protecție internațională a fost respinsă în contextul unei proceduri de

²² JO C , , p . .

gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil, astfel cum se prevede în prezentul regulament. În cazul în care este depusă o cerere ulterioară doar pentru a întârzia sau a împiedica returnarea, este posibil ca statele membre să aplice normele prevăzute la articolele 42 și 43 din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*]. Normele prevăzute în prezentul regulament nu aduc atingere posibilității ca statele membre să deroge de la aplicarea Directivei XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*] în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din directiva menționată în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe sau apatrizii aflați în situație de ședere ilegală, reținuți pentru trecerea ilegală pe cale terestră, maritimă sau aeriană a frontierei externe a unui stat membru și care nu au obținut ulterior o autorizație sau un drept de ședere în respectivul stat membru.

- (13) Atunci când aplică derogarea de la aplicarea Directivei XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*], statul membru în cauză ar trebui să asigure respectarea deplină a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a obligațiilor internaționale care îi revin. Printre acestea se numără respectarea deplină a principiului nereturnării și luarea în considerare în mod corespunzător a interesului superior al copilului, a vieții de familie și a stării de sănătate a respectivului resortisant al unei țări terțe, în conformitate cu dispozițiile privind derogările prevăzute în Directiva privind returnarea. De asemenea, statul membru trebuie să se asigure că tratamentul și nivelul de protecție în legătură cu limitările privind utilizarea măsurilor coercitive, amânarea îndepărtării, îngrijirile medicale de urgență, nevoile persoanelor vulnerabile și condițiile de luare în custodie publică nu sunt mai puțin favorabile decât cele prevăzute în Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*].
- (14) În cazul în care un stat membru aplică una sau mai multe dintre măsurile prevăzute în prezentul regulament, statul membru ar trebui să informeze resortisanții țărilor terțe și apatrizii cu privire la aceasta. În special, statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare ar trebui să îi informeze pe resortisanții țărilor terțe sau pe apatrizi, într-o limbă pe care aceștia o înțeleg sau se presupune în mod rezonabil că o înțeleg, cu privire la derogările aplicate, cu privire la punctele unde se pot înregistra și pot depune cereri de protecție internațională, în special cu privire la locul unde se află cele mai apropiate puncte unde își pot înregistra și depune cererile, cu privire la posibilitatea de a contesta decizia referitoare la cerere și cu privire la durata măsurilor.
- (15) În cazul instrumentalizării migranților, statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare ar trebui să aibă posibilitatea de a solicita altor state membre măsurile de sprijin și de solidaritate care sunt cele mai potrivite pentru nevoile sale de a gestiona situația de instrumentalizare. Măsurile de sprijin și de solidaritate oferite în vederea abordării situației de instrumentalizare ar putea lua orice formă, inclusiv măsuri de consolidare a capacităților, sprijin pentru returnare și sprijin privind dimensiunea externă a crizei și măsuri menite să răspundă situației de instrumentalizare prin cooperare cu țări terțe sau prin acțiuni de informare și sensibilizare destinate țărilor terțe ai căror resortisanți sunt instrumentalizați.
- (16) Celelalte state membre care nu se confruntă ele însele cu o situație de instrumentalizare ar trebui invitate să contribuie în beneficiul unui stat membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare prin intermediul unor măsuri de sprijin și de solidaritate care corespund nevoilor identificate. Comisia ar trebui să coordoneze aceste măsuri de sprijin și de solidaritate cât mai curând posibil după primirea cererii din partea statului membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare.

- (17) Un stat membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților poate solicita sprijin din partea Agenției UE pentru Azil, a Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă sau a Europol, în conformitate cu mandatele lor. După caz, Agenția pentru Azil poate propune asistență din proprie inițiativă, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul XXX/XXX [*Regulamentul EUAA*], în timp ce Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă poate propune asistență în domeniul returnării în conformitate cu articolele 48, 50, 52 și 53 din Regulamentul (UE) 2019/1896, de comun acord cu statul membru în cauză, iar Europol poate propune asistență în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2016/794.
- (18) În cazul în care statul membru în cauză solicită aplicarea derogărilor relevante prevăzute în prezentul regulament și luând în considerare dacă Consiliul European a recunoscut sau nu că Uniunea sau unul sau mai multe dintre statele sale membre se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților, Comisia ar trebui, după caz, să prezinte o propunere prin care să autorizeze un stat membru să aplice normele derogatorii prevăzute în prezentul regulament. Pentru a asigura un nivel ridicat de control politic și de sprijin și pentru a consolida exprimarea solidarității Uniunii față de statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților, ar trebui conferite competențe de executare Consiliului. Prin urmare, decizia de punere în aplicare prin care statele membre sunt autorizate să aplice norme derogatorii ar trebui să fie adoptată de Consiliu.
- (19) Decizia de punere în aplicare a Consiliului ar trebui să includă o autorizare a derogărilor specifice pe care le-ar putea aplica statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților și să stabilească data de la care aceste derogări ar trebui să se aplice, precum și durata acestora.
- (20) Pentru a sprijini statele membre în cauză să furnizeze asistența necesară resortisanților țărilor terțe care intră în domeniul de aplicare al prezentului regulament, inclusiv prin promovarea activităților de returnare voluntară sau prin îndeplinirea sarcinilor lor umanitare, agențiile ONU și alte organizații partenere relevante, în special Organizația Internațională pentru Migrație și Federația Internațională a Societăților de Cruce Roșie și Semilună Roșie, ar trebui să aibă acces efectiv la frontieră în condițiile prevăzute în Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*] și în Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*]. În conformitate cu Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*], Înalțului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați ar trebui să i se permită să aibă acces la solicitanți, inclusiv la cei aflați la frontieră. În acest scop, statul membru în cauză ar trebui să lucreze în strânsă cooperare cu agențiile ONU și cu organizațiile partenere relevante.
- (21) [În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și fără a aduce atingere articolului 4 din protocolul respectiv, Irlanda nu participă la adoptarea prezentului regulament, acesta nu este obligatoriu pentru respectivul stat membru și nu i se aplică.]

SAU

[În conformitate cu articolul 3 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Irlanda și-a

notificat (prin scrisoarea din ...) intenția de a participa la adoptarea și la aplicarea prezentului regulament.]

- (22) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la TUE și la TFUE, Danemarca nu participă la adoptarea prezentului regulament, acesta nu este obligatoriu pentru respectivul stat membru și nu i se aplică.

ADOPTĂ PREZENTUL REGULAMENT:

CAPITOLUL I

Dispoziții generale

Articolul 1

Obiect

Prezentul regulament prevede norme specifice care derogă de la cele prevăzute în Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*], în Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*] și în Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*], care pot fi aplicate de un stat membru într-o situație de instrumentalizare a migranților, astfel cum este definită la [articolul 2 punctul 27] din Codul frontierei Schengen, atunci când acest lucru este necesar pentru a răspunde unei astfel de situații. Prezentul regulament prevede, de asemenea, norme specifice privind măsurile de sprijin și de solidaritate care pot fi luate într-o astfel de situație.

CAPITOLUL II

Procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil într-o situație de instrumentalizare a migranților

Articolul 2

Procedura de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație și azil într-o situație de instrumentalizare a migranților

1. Într-o situație de instrumentalizare a migranților, astfel cum este menționată la articolul 1, statul membru care se confruntă cu sosirea la frontiera sa externă a unor resortisanți ai țărilor terțe sau unor apatrizi ca urmare a unei astfel de situații poate aplica, în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care sunt reținuți sau găsiți în apropierea frontierei externe cu țara terță care instrumentează migranții, în legătură cu o trecere neautorizată sau care s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei, una sau mai multe dintre următoarele derogări, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 6:
 - (a) prin derogare de la articolul 27 din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*], înregistrează cererile de protecție internațională depuse în perioada în care se aplică prezenta literă în termen de cel mult patru săptămâni de la depunerea cererii.

Atunci când aplică această derogare, statul membru în cauză acordă prioritate înregistrării cererilor care sunt susceptibile de a fi bine întemeiate, precum și a

cererilor depuse de minorii neînsoțiți și de minori și de membrii familiilor acestora.

- (b) prin derogare de la articolul 41 alineatul (2) literele (a) și (b) și de la articolul 41 alineatul (5) din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul modificat privind procedura de azil*], decide, la frontierele sale sau în zonele sale de tranzit, cu privire la admisibilitatea și la fondul tuturor cererilor înregistrate în perioada în care se aplică prezenta literă.

Atunci când aplică această derogare, statul membru în cauză acordă prioritate examinării cererilor de protecție internațională care sunt susceptibile de a fi bine întemeiate, precum și a cererilor depuse de minorii neînsoțiți și de minori și de membrii familiilor acestora.

- (c) prin derogare de la articolul 41 alineatul (11) din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*], durata maximă a procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil pentru examinarea cererilor înregistrate în perioada în care se aplică prezenta literă este de șaisprezece săptămâni. După această perioadă, cu condiția ca solicitantul să nu facă obiectul procedurii de returnare în conformitate cu articolul 4, solicitantul este autorizat să intre pe teritoriul statului membru în vederea finalizării procedurii de protecție internațională.

2. În contextul aplicării prezentului articol, se aplică principiile și garanțiile prevăzute în Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*].

Articolul 3

Condițiile materiale de primire

Prin derogare de la Directiva XXX/XXX [*Directiva privind condițiile de primire (reformată)*] și în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 6, statul membru care se confruntă cu sosirea la frontiera externă a unor resortisanți ai țărilor terțe sau a unor apatrizi ca urmare a unei situații de instrumentalizare a migranților poate stabili temporar modalități ale condițiilor materiale de primire diferite de cele prevăzute la articolele 16 și 17 din directiva respectivă în ceea ce îi privește pe solicitanții reținuți sau găsiți în apropierea frontierei cu țara terță care instrumentalizează migranții, în legătură cu o trecere neautorizată a frontierei sau care s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei și cărora li se aplică măsurile prevăzute la articolul 2 din prezentul regulament, cu condiția ca aceste state membre să satisfacă nevoile de bază ale solicitanților, în special prin furnizarea de hrană, apă, îmbrăcăminte, îngrijiri medicale adecvate și adăpost temporar adaptat la condițiile meteorologice sezoniere, și cu respectarea deplină a demnității umane.

Articolul 4

Procedura de urgență de gestionare a returnărilor într-o situație de instrumentalizare a migranților

Într-o situație de instrumentalizare a migranților și în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 6, statul membru care se confruntă cu sosirea la frontiera sa externă a unor resortisanți ai țărilor terțe sau a unor apatrizi ca urmare a unei situații de instrumentalizare a migranților poate decide să nu aplice articolul 41a din Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*] și Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*] în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care nu

îndeplinesc condițiile de intrare și ale căror cereri au fost respinse în contextul procedurii de gestionare a situațiilor de urgență în materie de azil la frontieră în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) literele (b) și (c) și care nu au dreptul de a rămâne și nu sunt autorizați să rămână. În cazul în care recurge la această derogare, statul membru în cauză:

- (a) respectă principiul nereturnării și ține seama în mod corespunzător de interesul superior al copilului, de viața de familie și de starea de sănătate a respectivului resortisant al unei țări terțe, astfel cum se prevede la articolul 5 din Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*];
- (b) se asigură că tratamentul și nivelul de protecție al acestora nu sunt mai puțin favorabile decât cele prevăzute la articolul 10 alineatele (4) și (5) (limitările privind utilizarea măsurilor coercitive), la articolul 11 alineatul (2) litera (a) (amânarea îndepărtării), la articolul 17 alineatul (1) literele (b) și (d) (îngrijirile medicale de urgență și luarea în considerare a nevoilor persoanelor vulnerabile) și la articolele 19 și 20 (condițiile de luare în custodie publică și luarea în custodie publică a minorilor și a familiilor) din Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind returnarea*].

Articolul 5

Măsuri de sprijin și de solidaritate

1. În cazul în care un stat membru se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților, acesta poate solicita măsuri de sprijin și de solidaritate din partea altor state membre pentru a gestiona situația respectivă. Contribuțiile de sprijin și de solidaritate în beneficiul unui stat membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților pot include următoarele tipuri de măsuri:
 - (a) măsuri de consolidare a capacităților în domeniile azilului, primirii și returnării;
 - (b) sprijin operațional în domeniile azilului, primirii și returnării;
 - (c) măsuri menite să răspundă situației de instrumentalizare, inclusiv măsuri specifice de sprijinire a returnării, prin cooperarea cu țări terțe sau prin acțiuni de informare și sensibilizare destinate țărilor terțe ai căror resortisanți sunt instrumentalizați; sau
 - (d) orice altă măsură considerată adecvată pentru a aborda situația de instrumentalizare și pentru a sprijini statul membru în cauză.
2. Statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare trimite Comisiei o cerere de contribuții de sprijin și de solidaritate din partea altor state membre, specificând măsurile de solidaritate solicitate.
3. Fără a aduce atingere dispozițiilor privind solidaritatea prevăzute în Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră*], Comisia, cât mai curând posibil după primirea cererii de măsuri de sprijin și de solidaritate menționate la alineatul (2), invită alte state membre să contribuie prin intermediul măsurilor de sprijin și de solidaritate menționate la alineatul (1), care corespund nevoilor statului membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare. Comisia coordonează măsurile de sprijin și de solidaritate menționate în prezentul articol.
4. Un stat membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților poate solicita sprijin din partea Agenției UE pentru Azil, a Agenției Europene pentru

Poliția de Frontieră și Garda de Coastă sau a Europol, în conformitate cu mandatele lor. După caz, Agenția UE pentru Azil poate propune asistență din proprie inițiativă, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul XXX/XXX [*Regulamentul EUAA*]. Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă poate propune statului membru în cauză asistență în domeniul returnării, în conformitate cu articolele 48, 50, 52 și 53 din Regulamentul (UE) 2019/1896. Europol poate propune asistență în domeniul cooperării în materie de aplicare a legii, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2016/794.

Articolul 6

Garanții specifice

1. În cazul aplicării derogărilor menționate la articolele 2, 3 și 4, statul membru în cauză informează în mod corespunzător resortisanții țărilor terțe sau apatrizii, într-o limbă pe care aceștia o înțeleg sau pe care se presupune în mod rezonabil că o înțeleg, cu privire la măsurile aplicate, cu privire la locul unde se află punctele de înregistrare, inclusiv punctele de trecere a frontierei accesibile pentru înregistrarea și depunerea unei cereri de protecție internațională, precum și cu privire la durata măsurilor.
2. Statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților nu aplică articolele 2, 3 și 4 pentru o perioadă mai lungă decât cea strict necesară pentru a face față situației de instrumentalizare a migranților și, în orice caz, nu mai lungă decât perioada prevăzută în Decizia de punere în aplicare a Consiliului menționată la articolul 7 alineatul (4).

CAPITOLUL III

Norme procedurale

Articolul 7

Procedura de autorizare

1. Un stat membru care se confruntă cu sosirea la frontiera sa externă a unor resortisanți ai țărilor terțe sau a unor apatrizi ca urmare a unei situații de instrumentalizare a migranților poate solicita autorizația de a aplica derogările prevăzute la articolele 2, 3 și 4.
2. În cazul în care consideră că acest lucru este necesar, pe baza informațiilor furnizate de statul membru solicitant care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților, Comisia prezintă, fără întârziere, o propunere de decizie de punere în aplicare a Consiliului menționată la alineatul (3).
3. Consiliul evaluează de urgență această propunere și adoptă o decizie de punere în aplicare prin care autorizează statul membru în cauză să aplice derogările specifice prevăzute la articolele 2, 3 și 4.
4. Decizia de punere în aplicare a Consiliului menționată la alineatul (3) stabilește data de la care se pot aplica normele prevăzute la articolele 2, 3 și 4, precum și perioada de aplicare a acestora, care nu trebuie să depășească o perioadă inițială de șase luni.
5. Comisia monitorizează și evaluează constant situația de instrumentalizare a migranților. În cazul în care consideră că acest lucru este necesar, Comisia poate

propune abrogarea deciziei de punere în aplicare a Consiliului menționate la alineatul (3) sau adoptarea unei noi decizii de punere în aplicare a Consiliului care să autorizeze prelungirea aplicării derogărilor specifice menționate la articolele 2, 3 și 4 pentru o perioadă care nu trebuie să depășească șase luni. Statul membru în cauză furnizează Comisiei informațiile specifice de care aceasta are nevoie pentru a efectua această evaluare și pentru a prezenta propunerea de abrogare sau de prelungire, precum și orice alte informații pe care Comisia le poate solicita.

Articolul 8

Cooperarea și evaluarea

1. Comisia, instituțiile și agențiile relevante ale Uniunii Europene și statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților cooperează îndeaproape și se informează reciproc în mod regulat cu privire la punerea în aplicare a derogărilor și a măsurilor menționate la articolul 7. Statul membru în cauză continuă să raporteze toate datele relevante, inclusiv statisticile relevante pentru punerea în aplicare a prezentului regulament, prin intermediul Rețelei aferente mecanismului UE de pregătire pentru situații de criză și de gestionare a crizelor legate de migrație.
2. Statul membru care se confruntă cu o situație de instrumentalizare a migranților asigură o cooperare strânsă cu Înalțul Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați și cu organizațiile partenere relevante pentru a stabili modalitățile de sprijinire a solicitanților aflați în situația de instrumentalizare, în conformitate cu normele prevăzute în prezentul capitol și în Regulamentul (UE) XXX/XXX [*Regulamentul privind procedura de azil*] și în Directiva XXX/XXX [*Directiva reformată privind condițiile de primire*].

CAPITOLUL IV

Dispoziții finale

Articolul 9

Intrare în vigoare

Prezentul regulament intră în vigoare în a zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Prezentul regulament este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în statele membre în conformitate cu tratatele.

Adoptat la Strasbourg,

*Pentru Parlamentul European,
Președintele*

*Pentru Consiliu,
Președintele*