



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 16 grudnia 2021 r.  
(OR. en)

15152/21

---

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2021/0427 (COD)

---

---

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

## WNIOSEK

---

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	15 grudnia 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 890 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 890 final.

---

Zał.: COM(2021) 890 final



Strasburg, dnia 14.12.2021 r.  
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Wniosek

**ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu**

## UZASADNIENIE

### 1. KONTEKST WNIOSKU

- **Przyczyny i cele wniosku**

#### **Odpowiedź na instrumentalizację migrantów na granicach zewnętrznych UE**

Obserwowany wzrost roli podmiotów państwowych polegającej na sztucznym tworzeniu i ułatwianiu migracji nieuregulowanej jest bardzo niepokojącym zjawiskiem, w przypadku którego przepływy migracyjne wykorzystuje się jako narzędzie polityczne służące do destabilizacji Unii Europejskiej i jej państw członkowskich.

W odpowiedzi na instrumentalizację ludzi przez reżim białoruski w konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 21 i 22 października 2021 r. podkreślono, że UE nie wyraża zgody na jakiegokolwiek próby instrumentalizacji migrantów przez państwa trzecie do celów politycznych. Przywódcy zobowiązali się do dalszego przeciwdziałania trwającemu atakowi hybrydowemu zainicjowanemu przez białoruski reżim na granicy UE. Przypomnieli również o potrzebie zapewnienia skutecznych powrotów i pełnego wdrożenia umów i ustaleń o readmisji, przy wykorzystaniu zdolności skutecznego wywierania nacisku. Stwierdzili, że Unia Europejska jest nadal zdecydowana zapewnić skuteczną kontrolę swoich granic zewnętrznych. Zwrócili się także do Komisji o zaproponowanie wszelkich niezbędnych zmian w unijnych ramach prawnych i konkretnych środków wraz z właściwym wsparciem finansowym z myślą o zapewnieniu natychmiastowej i odpowiedniej reakcji zgodnie z prawem unijnym i zobowiązaniami międzynarodowymi, w tym poszanowania praw podstawowych.

Dnia 23 listopada 2021 r. Komisja, wspólnie z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przyjęła komunikat<sup>1</sup> podsumowujący środki wprowadzone w celu zaradzenia obecnej sytuacji, jak również dodatkowe planowane środki, aby stworzyć bardziej trwały zestaw narzędzi służący do reagowania na przyszłe próby destabilizacji UE poprzez instrumentalizację migrantów. Komisja odniosła się już do tego zjawiska w odnowionym unijnym planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów (2021–2025)<sup>2</sup>.

Dnia 1 grudnia 2021 r. w ramach tych środków Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji Rady na podstawie art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), aby pomóc Łotwie, Litwie i Polsce przez zapewnienie środków i wsparcia operacyjnego niezbędnych do poradzenia sobie w uporządkowany i godny sposób z napływem osób instrumentalizowanych przez Białoruś, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych. Wniosek uzupełnia działania finansowe, operacyjne i dyplomatyczne podjęte przez Unię i jej państwa członkowskie w odpowiedzi na ten atak hybrydowy, w tym środki ograniczające skierowane przeciwko reżimowi białoruskiemu, wsparcie materialne udzielone zainteresowanym państwom członkowskim za pośrednictwem Unijnego Mechanizmu

---

<sup>1</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Reagowanie na finansowaną przez państwo instrumentalizację migrantów na granicy zewnętrznej UE (JOIN(2021) 32 final).

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

Ochrony Ludności, rozmieszczenie agencji UE lub uruchomienie dodatkowych funduszy w celu wsparcia Łotwy, Litwy i Polski.

Nie można wykluczyć, że w przyszłości inne strony mogą próbować przeprowadzać ataki hybrydowe na Unię obejmujące instrumentalizację migrantów. Dlatego ważne jest, by Unia i jej państwa członkowskie były w pełni przygotowane, tak aby mogły mierzyć się z wszelkimi przyszłymi przypadkami instrumentalizacji migrantów i szybko na nie reagować. Elementy przedstawione w niniejszym wniosku, wraz ze środkami przewidzianymi w zmienionym kodeksie granicznym Schengen, są zgodne z wezwaniem Rady Europejskiej skierowanym do Komisji i mają na celu zapewnienie ram dla takiej reakcji.

Mierząc się z sytuacją instrumentalizacji migrantów, państwa członkowskie powinny mieć możliwość elastycznego działania w ramach prawnych opracowanych w celu rozwiązania tej konkretnej sytuacji i zapewnienia poszanowania praw osób, które padły ofiarą instrumentalizacji. W uzupełnieniu do instrumentów przewidzianych już w nowym pakcie o migracji i azylu Komisja proponuje zatem nowy instrument, którego celem jest podjęcie działań w związku ze szczególnym przypadkiem, jakim jest instrumentalizacja migrantów. Niniejszy wniosek opiera się na rozwiązaniach zastosowanych w ramach środków wsparcia dla Łotwy, Litwy i Polski, aby w pełni wyposażyć państwa członkowskie w niezbędne narzędzia prawne, które umożliwią im mierzenie się z ewentualnymi przyszłymi sytuacjami instrumentalizacji. Dzięki temu zapewnione zostaną stabilne i gotowe ramy działań, które należy podjąć w celu rozwiązania tego rodzaju sytuacji w przyszłości, a które jednocześnie sprawią, że nie będzie konieczne wprowadzanie środków *ad hoc* na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, aby rozwiązać sytuacje instrumentalizacji, o których mowa w niniejszym wniosku.

We wniosku dotyczącym zmienionego kodeksu granicznego Schengen<sup>3</sup> instrumentalizację migrantów zdefiniowano jako sytuację, w której państwo trzecie wywołuje nielegalne przepływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium, a następnie na te granice zewnętrzne, lub ułatwiając to przemieszczanie się, w przypadku gdy takie działania wskazują na to, że państwo trzecie zamierza zdestabilizować Unię lub państwo członkowskie, oraz gdy charakter takich działań może zagrozić podstawowym funkcjom państwa, w tym jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa narodowego.

Niniejszy wniosek, uzupełniający wniosek dotyczący zmiany kodeksu granicznego Schengen, ma na celu rozwiązanie sytuacji instrumentalizacji z uwzględnieniem kwestii migracji, azylu i powrotów<sup>4</sup>. Celem niniejszego wniosku jest wsparcie państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów dzięki ustanowieniu nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją i azylem oraz, w razie potrzeby, zapewnieniu środków wsparcia i środków solidarnościowych na potrzeby zarządzania przyjazdami osób, które padły ofiarą instrumentalizacji ze strony państwa trzeciego, w sposób uporządkowany, humanitarny i z poszanowaniem godności ludzkiej oraz z pełnym poszanowaniem praw podstawowych. W niniejszym wniosku powielono w dużej części szereg możliwości udostępnionych Łotwie, Litwie i Polsce we wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie tymczasowych środków

<sup>3</sup> Wniosek COM (xxxx/xxxx) dotyczący zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

<sup>4</sup> Wniosek COM (xxxx/xxxx) dotyczący zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

nadzwyczajnych na rzecz tych państw członkowskich<sup>5</sup>. Można oczekiwać, że jeżeli określone środki będą uzasadnione, UE i pozostałe państwa członkowskie również będą wspierać państwa członkowskie mierzące się z konsekwencjami sytuacji związanej z instrumentalizacją migrantów dzięki takim instrumentom, jak wsparcie ze strony agencji UE, szanse na uzyskanie finansowania unijnego oraz Unijny Mechanizm Ochrony Ludności.

Proponowane warianty uzupełniają i wzmacniają wnioski przedstawione w ramach nowego paktu o migracji i azylu. Dlatego też przepisy szczegółowe wprowadzone w niniejszym wniosku dotyczącym stałych ram opierają się na wnioskach Komisji stanowiących podstawę przyszłej polityki migracyjnej i azylowej UE i powinny być z nimi spójne. Po pierwsze, wniosek z 2016 r. dotyczący rozporządzenia w sprawie procedur azylowych<sup>6</sup>, które w pełni harmonizuje i ustanawia ogólne przepisy proceduralne i gwarancje w dziedzinie azylu, oraz zmieniony wniosek dotyczący tego rozporządzenia<sup>7</sup>, przyjęty w 2020 r., który ustanawia nową azylową procedurę graniczną. Po drugie, wniosek z 2016 r. dotyczący przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania<sup>8</sup>, w której ustanawia się podstawę bardziej jednolitych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz określa się dodatkowe obowiązki osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, aby zapobiegać dalszym nielegalnym przepływom migrantów. Po trzecie, wniosek z 2018 r. dotyczący przekształconej dyrektywy powrotowej<sup>9</sup>, która przyczyni się do poprawy skuteczności polityki powrotowej UE. Ponadto wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej<sup>10</sup> (zwany dalej wnioskiem dotyczącym reagowania na sytuacje kryzysowe z 2020 r.), w którym dostosowano przepisy dotyczące azylu i powrotów, jak również mechanizm solidarnościowy, aby wesprzeć państwa członkowskie w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych i spowodowanych działaniem siły wyższej.

Środki zawarte we wniosku dotyczącym reagowania na sytuacje kryzysowe z 2020 r. nie były opracowywane z myślą o sytuacjach, w których integralność i bezpieczeństwo Unii byłyby zagrożone w wyniku instrumentalizacji migrantów. Przepisy szczegółowe dotyczące azylu przewidziane w tym wniosku zostały opracowane specjalnie z myślą o sytuacjach „masowego napływu”, w których państwo członkowskie nie jest w stanie zarządzać dużą liczbą przybyszów, oraz o sytuacjach spowodowanych działaniem siły wyższej.

Chociaż niniejszy wniosek ma na celu zaradzenie konkretnej sytuacji instrumentalizacji migrantów, jego treść oparta jest na przepisach zawartych we wniosku dotyczącym reagowania na sytuacje kryzysowe z 2020 r. na potrzeby opracowania szczególnych środków dostosowanych tak, aby możliwe było skuteczne reagowanie na wrogie działania państwa

---

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

<sup>6</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE, COM/2016/467 final – 2016/0244 (COD).

<sup>7</sup> Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE, COM/2020/611 final.

<sup>8</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) – COM/2016/0465 final – 2016/0222 (COD).

<sup>9</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona) – COM/2018/634 final.

<sup>10</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, COM/2020/613 final.

trzeciego zgodnie z podstawowymi wartościami Unii. Celem tych przepisów jest uwzględnienie takiej szczególnej sytuacji bez naruszania prawa do azylu ani zasady *non-refoulement* i w pełni zapewniają ochronę praw podstawowych instrumentalizowanych osób. Środki zawarte we wniosku uzupełnią środki kontroli granicznej wprowadzone na podstawie kodeksu granicznego Schengen o przepisy szczegółowe dotyczące procedury azylowej i procedury powrotu, a także o środki operacyjne i solidarnościowe wspierające dane państwo członkowskie.

W przypadku ataku na UE, ważne jest, aby UE, na szczeblu Rady Europejskiej, stwierdziła, że działania państwa trzeciego można uznać za instrumentalizację migrantów. Działania te niekoniecznie są wymierzone w jedno państwo członkowskie czy większą ich liczbę, ale w UE jako całość, w związku z czym wymagają udzielenia zbiorowego wsparcia przez UE. W niniejszym wniosku zapewniono przedmiotowym państwom członkowskim możliwość zastosowania w takiej sytuacji nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją i azylem przewidującej szczegółowe przepisy proceduralne dotyczące dłuższych terminów rejestracji oraz możliwość podejmowania na granicy decyzji w sprawie dopuszczalności lub zasadności wszystkich wniosków, z wyjątkiem przypadków, w których nie można sprostać uwarunkowaniom wymagającym szczególnego traktowania. Przewidziano w nim również przepisy szczegółowe dotyczące powrotu. Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów może zwrócić się o zastosowanie tych przepisów szczegółowych indywidualnie lub łącznie, aby uzyskać pomoc w zarządzaniu nadzwyczajnymi okolicznościami. Warunki zastosowania każdego przepisu należy jednak spełnić indywidualnie. Ponadto zgodnie z przepisami zawartymi we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej kontrole przesiewowe obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców powinny mieć zastosowanie z możliwością przedłużenia pięciodniowego terminu o kolejne pięć dni, jak określono w tym wniosku<sup>11</sup>.

W niniejszym wniosku zachowano prawo do wjazdu na terytorium UE do celów ubiegania się o azyl oraz prawo dostępu do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową. Ponadto nadal obowiązują środki ochrony stosowane na mocy prawa Unii, aby zapewnić ochronę osób wymagających szczególnego traktowania, w tym dzieci. Środkom tym towarzyszy szereg dodatkowych środków ochrony. Wniosek przewiduje również możliwość wystąpienia przez przedmiotowe państwo członkowskie o środki wsparcia i środki solidarnościowe, w które to środki mogą wnieść swój wkład inne państwa członkowskie. Zgodnie z niniejszym wnioskiem Rada musiałaby zezwolić, w drodze decyzji wykonawczej, na zastosowanie nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją i azylem przez państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów.

- (1) Nadzwyczajna procedura zarządzania migracją i azylem na granicach zewnętrznych w sytuacjach instrumentalizacji

W niniejszym wniosku ustanawia się nadzwyczajną procedurę zarządzania migracją i azylem w odniesieniu do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców zatrzymanych lub znalezionych w pobliżu granicy z państwem trzecim instrumentalizującym migrantów po niedozwolonym przekroczeniu przez nich granicy lub po ich pojawieniu się na przejściach granicznych.

---

<sup>11</sup> We wniosku dotyczącym kontroli przesiewowej zawarto również przepisy dotyczące wstępnego badania stanu zdrowia, w tym pod kątem chorób zakaźnych, które to przepisy miałyby zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców poddawanych kontroli przesiewowej na granicy zewnętrznej.

(a) Nadzwyczajna procedura zarządzania azylem

Główne elementy tej procedury to:

- **możliwość prowadzenia przez przedmiotowe państwo członkowskie rejestracji wniosków o udzielenie azylu oraz zaoferowania możliwości skutecznego składania takich wniosków wyłącznie w określonych punktach rejestracji znajdujących się w pobliżu granicy, w tym na wyznaczonych do tego celu przejściach granicznych**

Zgodnie ze zmianą kodeksu granicznego Schengen państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów będzie miało prawo ograniczyć przepływy na granicy poprzez zmniejszenie liczby otwartych przejść granicznych, aby zapobiec bezprawnemu wjazdowi i chronić swoje bezpieczeństwo narodowe.

Aby zapewnić spójne podejście z tymi środkami w sytuacji instrumentalizacji, niniejszy wniosek zapewnia rzeczywisty i skuteczny dostęp do procedury azylowej zgodnie z możliwościami, jakie daje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedur azylowych, które to możliwości pozwalają państwom członkowskim na wyznaczenie konkretnych miejsc rejestracji i składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Te konkretne punkty rejestracji mogą znajdować się w pobliżu granicy, w tym mogą również obejmować przejścia graniczne wyznaczone do tego celu.

- **Termin rejestracji może zostać przedłużony do maksymalnie czterech tygodni.**

W niniejszym wniosku zezwala się państwu członkowskiemu doświadczającemu instrumentalizacji migrantów na przedłużenie terminu rejestracji wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej do maksymalnie czterech tygodni w odniesieniu do wniosków o udzielenie azylu składanych przez obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców zatrzymanych lub znalezionych w pobliżu granicy zewnętrznej z państwem trzecim instrumentalizującym migrantów, po ich bezprawnym wjeździe lub po ich pojawieniu się na przejściach granicznych, ale nie wymaga się przedłużenia wspomnianego terminu. Ta elastyczność może okazać się konieczna, aby pomóc państwu członkowskiemu zareagować w sposób skuteczny na wrogie działania, a jednocześnie umożliwić mu zarządzanie nieoczekiwanie dużą liczbą spraw, biorąc pod uwagę charakter i nagłość ingerencji państwa trzeciego.

W przypadku gdy dochodzi do instrumentalizacji migrantów, poprzez nagłą i nieprzewidywalną ingerencję/interwencję wrogiego państwa trzeciego, państwo członkowskie doświadczające tej sytuacji może być zmuszone do przekierowywania zasobów, aby podołać zadaniu, jakim jest zarządzanie napływem obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na swoje granice. W związku z tym państwo członkowskie, którego to dotyczy, może potrzebować czasu na reorganizację swoich zasobów i zwiększenie swoich zdolności, m.in. przy wsparciu ze strony agencji UE. Jeżeli jednak państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów korzysta z dłuższego terminu rejestracji, rejestracja wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jest traktowana priorytetowo w każdym przypadku, gdy sprawa wydaje się uzasadniona lub gdy wniosek został złożony przez małoletnich bez opieki lub małoletnich i ich członków rodziny.

- **Możliwość stosowania azylowej procedury granicznej do wszystkich wniosków i możliwość przedłużenia czasu jej trwania**

Środki powinny służyć wspieraniu państw członkowskich doświadczających instrumentalizacji migrantów w zapobieganiu wjazdowi osób, które nie spełniają warunków wjazdu, a jednocześnie zapewniać ochronę praw podstawowych. Tego rodzaju ochronę zapewnia możliwość rozpatrzenia wniosku na granicy bez udzielania zezwolenia na wjazd na terytorium zgodnie z art. 41 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych. Obecnie, jak również zgodnie z przepisami zawartymi we wnioskach objętych nowym paktem, dopuszczalność wniosków i ich zasadność można jednak rozpatrywać w ramach procedury granicznej wyłącznie w ograniczonej liczbie przypadków.

W niniejszym wniosku zezwala się zatem państwom członkowskim na stosowanie nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem na potrzeby podejmowania decyzji w sprawie dopuszczalności i zasadności wszystkich wniosków, z wyjątkiem przypadków, w których istnieją względy medyczne. Środek ten ograniczy możliwość wykorzystania przez wrogie państwo trzecie do celów instrumentalizacji konkretnych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, wobec których nie można zastosować procedury granicznej. W przypadku podjęcia decyzji negatywnej w ramach nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem wnioskodawca będzie miał prawo do skutecznego środka odwoławczego, ale odwołanie nie będzie miało automatycznego skutku zawieszającego, jak przewidziano w art. 54 ust. 3 zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych.

Jak przewidziano w zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych i jak wyraźnie stwierdzono w niniejszym wniosku, w trakcie nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem zastosowanie mają zasady i gwarancje określone w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych, co służy zapewnieniu ochrony praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przy jednoczesnym utrzymaniu prawa do azylu i poszanowaniu zasady *non-refoulement*.

Wniosek przewiduje ponadto obowiązkowe priorytetowe traktowanie wniosków uzasadnionych oraz wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki, rodziny i dzieci. Jeżeli po zakończeniu kontroli przesiewowej lub podczas rozpatrywania wniosku okaże się, że wniosek jest najprawdopodobniej uzasadniony, lub jeżeli wniosek został złożony przez małoletnich i ich rodziny lub małoletnich bez opieki, wniosek ten należy traktować priorytetowo zgodnie z art. 33 ust. 5 wniosku z 2016 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych. Ponadto państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów nie powinno stosować nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem w przypadkach, w których istnieją względy medyczne, przewidzianych w art. 41 ust. 9 lit. c) zmienionego wniosku z 2020 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych.

W niniejszym wniosku przewidziano również możliwość przedłużenia czasu trwania procedury granicznej, w tym czasu na ewentualne odwołanie, do szesnastu tygodni.

Podobnie jak w przypadku przedłużenia terminu rejestracji, o którym mowa powyżej, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter działań państwa trzeciego, można rozważyć dłuższy czas trwania nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem, aby pomóc państwom członkowskim w związku z konsekwencjami instrumentalizacji migrantów. Państwo członkowskie, którego to dotyczy, może potrzebować czasu na reorganizację swoich zasobów i zwiększenie swoich zdolności, m.in. przy wsparciu ze strony agencji UE. Ponadto liczba spraw do rozpatrzenia w ramach nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem będzie większa niż w normalnych okolicznościach (ponieważ co do zasady wszyscy wnioskodawcy mogą podlegać tej



procedurze). Przedłużenie tego terminu pomoże zatem państwu członkowskiemu stosować fikcję prawną dotyczącą odmowy wjazdu przez dłuższy okres, a jednocześnie zapewni większą elastyczność, która pozwoli sprostać zwiększonemu obciążeniu pracą.

Zgodnie ze środkami ochrony przewidzianymi we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych i we wniosku dotyczącym przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania zatrzymywanie wnioskodawców powinno być działaniem ostatecznym, stosowanym w konkretnych przypadkach, w których nie mogą zostać zastosowane inne wystarczające lub łagodniejsze środki przymusu. W związku z tym stosowanie nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem nie będzie pociągało za sobą systematycznego zatrzymywania wnioskodawców.

#### (b) Świadczenia materialne w ramach przyjmowania

W instrumentalizacji migrantów państwo członkowskie może mieć trudności ze spełnieniem norm w zakresie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, ponieważ jego administracyjne możliwości mogą być nadmiernie obciążone w związku z sytuacją instrumentalizacji. Oprócz zwiększonych przepływów wynikających z instrumentalizacji państwo członkowskie musi zarządzać normalnymi przepływami, a także reorganizować zasoby na potrzeby ochrony swojej integralności terytorialnej. Państwo członkowskie zmagające się z tym problemem musi jednak zapewnić, aby wszelkie działania były podejmowane z poszanowaniem podstawowych gwarancji humanitarnych, tj. obejmowały m.in. zapewnienie obywatelom państw trzecich przebywającym na ich terytorium żywności, wody, odzieży, odpowiedniej opieki medycznej, wsparcia na rzecz osób wymagających szczególnego traktowania, a także tymczasowego schronienia, na co wskazał także Europejski Trybunał Praw Człowieka w ostatnich postanowieniach dotyczących środków tymczasowych.

Art. 17 ust. 9 wniosku dotyczącego przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania umożliwia państwu członkowskiemu, w należycie uzasadnionych przypadkach i pod pewnymi warunkami, ustalanie innych form świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, niż to przewidziano w przekształconej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania, pod warunkiem że państwo to zapewni wszystkim wnioskodawcom dostęp do opieki zdrowotnej zgodnie z art. 18 oraz godny poziom życia. Niniejszy wniosek rozszerza możliwość ustalania innych form świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w sytuacji instrumentalizacji migrantów, pod warunkiem że zaspokojone zostaną podstawowe potrzeby, w tym zapewnione będzie tymczasowe schronienie, żywność, woda, odzież, odpowiednia opieka medyczna, pomoc na rzecz osób wymagających szczególnego traktowania, przy pełnym poszanowaniu prawa do godności ludzkiej. Dane państwo członkowskie powinno zapewnić dostęp do pomocy humanitarnej i zezwolić na jej udzielenie przez organizacje humanitarne zgodnie z odpowiednimi potrzebami.

#### (c) Nadzwyczajna procedura zarządzania powrotami

Państwo członkowskie, które doświadcza instrumentalizacji migrantów, należy koniecznie wyposażyć w niezbędne narzędzia prawne, aby zapewnić sprawne powroty osób, które nie kwalifikują się do udzielenia ochrony międzynarodowej. W związku z tym we wniosku przewidziano możliwość odstąpienia od art. 41a wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych oraz od stosowania wniosku dotyczącego przekształconej dyrektywy powrotowej w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony na podstawie nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem. W odniesieniu do obywateli państw trzecich,

którzy nie złożyli wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie mogą stosować przepisy art. 2 ust. 2 lit. a) przekształconej dyrektywy powrotowej. Odstępstwo określone w niniejszym wniosku ma na celu ustanowienie mechanizmu podobnego do odstępstwa określonego w art. 2 ust. 2 lit. a) przekształconej dyrektywy powrotowej, porównywalnego z przepisami zaproponowanymi na rzecz Łotwy, Litwy i Polski. W niniejszym wniosku przewidziano również szczególne środki ochrony dotyczące zwłaszcza poszanowania zasady *non-refoulement*, z uwzględnieniem najlepszego interesu dziecka, rodziny i stanu zdrowia obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, jak również ograniczeń w stosowaniu środków przymusu, wstrzymania wydalenia, opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania i warunków pobytu w ośrodku detencyjnym, przy całkowitym zapewnieniu przestrzegania praw podstawowych takich osób.

## (2) Środki wsparcia i środki solidarnościowe

Jeżeli chodzi o środki wsparcia i środki solidarnościowe, wniosek wprowadza środki ukierunkowane na potrzeby państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów.

W sytuacji, gdy Unia jest obiektem ataku, konieczne są unijne rozwiązania i unijne wsparcie. Wszystkie państwa członkowskie muszą zatem szybko zareagować i wspólnie zapewnić wsparcie danemu państwu członkowskiemu.

Tego typu sytuacja wymaga jednak innego podejścia i innej procedury niż te, które są obecnie zawarte w instrumentach nowego paktu. Wniosek obejmuje możliwość skorzystania z wszelkich środków przeciwdziałania instrumentalizacji migrantów. Ewentualne środki wsparcia i środki solidarnościowe mogłyby obejmować środki w zakresie zdolności, aby pomóc w radzeniu sobie z konsekwencjami instrumentalizacji migrantów, wspierać operacje powrotowe lub pomagać w dotarciu do państw trzecich, z których pochodzą instrumentalizowane osoby. Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów powinno zidentyfikować swoje potrzeby w zakresie wsparcia i solidarności i poinformować o nich Komisję. Następnie Komisja zaprasza pozostałe państwa członkowskie do wniesienia wkładu na rzecz państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów i koordynuje wspomniane środki.

Ponieważ skutki instrumentalizacji mogą z łatwością rozprzestrzenić się i wywrzeć wpływ na sąsiednie państwa członkowskie i Unię Europejską w szerszym zakresie (co nawet może być zakładanym celem tych działań), należy przewidzieć środki umożliwiające udzielanie wsparcia na poziomie UE. Jeżeli państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów wystąpi o wsparcie ze strony agencji UE, priorytetem dla agencji powinno być wsparcie operacyjne. Dotyczy to w szczególności Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA), która może pomóc w rejestracji i rozpatrywaniu wniosków, zapewnić kontrolę przesiewową migrantów wymagających szczególnego traktowania, udzielać wsparcia w opracowywaniu i wprowadzaniu odpowiednich norm w ośrodkach recepcyjnych oraz w zarządzaniu tymi ośrodkami; lub pomocy Fronteksu w zakresie wspierania działań związanych z kontrolą graniczną, w tym kontroli przesiewowej oraz operacji powrotowych; oraz pomocy Europolu w zakresie zapewnienia danych wywiadowczych. Podobnie jak w przypadku procesu pomocy operacyjnej przewidzianego we wniosku dotyczącym zmienionego kodeksu granicznego Schengen, również w dziedzinie azylu AUEA powinna mieć możliwość oferowania z własnej inicjatywy pomocy na podstawie art. 16 ust. 1 lit. d)

rozporządzenia w sprawie AUEA, natomiast dalszej pomocy mogłyby udzielać Frontex i Europol zgodnie ze swoimi odpowiednimi uprawnieniami.

Wspomniane środki wsparcia i środki solidarnościowe uzupełniałyby inne wsparcie udzielane państwu członkowskiemu doświadczającemu instrumentalizacji migrantów, z którego to wsparcia można skorzystać poza ramami, których stworzeniu służy niniejszy wniosek, np. środki przewidziane w art. 25a kodeksu wizowego<sup>12</sup> lub środki z zakresu polityki zagranicznej (np. dyplomatyczne działania informacyjne, środki ograniczające, środki handlowe) lub wsparcie finansowe udzielane z europejskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) lub za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

(3) Szczególna procedura zatwierdzania stosowania nadzwyczajnej procedury zarządzania migracjami i azylem

Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów i zamierzające stosować nadzwyczajną procedurę zarządzania migracją i azylem musi zwrócić się do Komisji o zastosowanie odstępstw, jakie chce wykorzystać, jak również wszelkich środków wsparcia i środków solidarnościowych. Na podstawie informacji przekazanych przez przedmiotowe państwo członkowskie Komisja przygotowuje – w stosownych przypadkach i bezzwłocznie – wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady określającej odstępstwa, które mogą być stosowane i które powinny obowiązywać początkowo przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Decyzja wykonawcza Rady upoważni do stosowania odstępstw i określi czas ich stosowania, w tym datę rozpoczęcia i okres obowiązywania. Komisja powinna stale monitorować sytuację i dokonywać jej przeglądu, z uwzględnieniem proporcjonalności środków, oraz proponować przedłużenie okresu obowiązywania środków albo ich uchylenie, jeżeli wymagać tego będzie sytuacja.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek jest w pełni zgodny z nowym paktem o migracji i azylu przyjętym przez Komisję we wrześniu 2020 r. Stanowi on, obok wniosku dotyczącego reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej, kolejny element ram, które zapewnią dodatkowe przepisy szczegółowe dotyczące zarządzania szczególną sytuacją instrumentalizacji migrantów. Punktem wyjścia dla przepisów szczegółowych wprowadzonych w niniejszym wniosku są wnioski Komisji dotyczące rozporządzenia w sprawie procedur azylowych przyjęte w 2016 r. oraz jej zmieniony wniosek przyjęty w 2020 r., przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania przyjęta w 2016 r. oraz przekształcona dyrektywa powrotowa przyjęta w 2018 r. Niniejszy wniosek przewiduje prawne działania następcze w związku z wnioskiem dotyczącym decyzji Rady 752/2021 w sprawie środków tymczasowych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski oraz jest spójny z tym wnioskiem.

### **Powiązania z art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

Ustanowienie przepisów szczegółowych mających zastosowanie w sytuacji instrumentalizacji nie narusza możliwości przyjęcia przez Radę, na wniosek Komisji, środków tymczasowych

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, zmienione rozporządzeniem (UE) 2019/1155, Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1.

na rzecz państwa członkowskiego znajdującego się w nadzwyczajnej sytuacji opisanej w art. 78 ust. 3 TFUE.

Celem niniejszego wniosku jest umożliwienie Unii rozwiązania szczególnej sytuacji, której Unia już doświadczyła, oraz przygotowania się na sprostanie wszelkim podobnym sytuacjom w przyszłości, umożliwiając Unii podejmowanie szybkich działań na rzecz państw członkowskich doświadczających instrumentalizacji migrantów. Konieczne jest stworzenie trwałych ram dostosowanych do tej sytuacji, na których Unia mogłaby stale polegać i które pozwalałyby utrzymać wyjątkowy charakter środków tymczasowych przewidzianych w art. 78 ust. 3 TFUE, a które jednocześnie sprawią, że nie będzie konieczne odwoływanie się do art. 78 ust. 3 TFUE, aby rozwiązać sytuacje instrumentalizacji wchodzące w zakres niniejszego wniosku.

Celem niniejszego wniosku jest ustanowienie przepisów szczegółowych mających wesprzeć państwo członkowskie będące ofiarą działań państwa trzeciego, które wywołuje nieuregulowane przepływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium, a następnie na te granice zewnętrzne, lub ułatwiając to przemieszczanie się, w przypadku gdy takie działania wskazują na to, że państwo trzecie zamierza zdestabilizować Unię lub państwo członkowskie, oraz gdy charakter takich działań może zagrozić podstawowym funkcjom państwa, w tym jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa narodowego.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest spójny z potrzebą utrzymania zmniejszonej presji ze strony przybywających osób o nieuregulowanym statusie i utrzymania silnych granic zewnętrznych, które to czynniki są ważnymi elementami kompleksowego podejścia określonego w nowym pakcie o migracji i azylu. Jak określono we wspólnym komunikacie<sup>13</sup>, niniejszy wniosek jest częścią działań podjętych w celu wzmocnienia ram prawnych UE, w tym wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie środków wobec przewoźników, którzy ułatwiają handel ludźmi lub przemyt migrantów w związku z nielegalnym wjazdem na terytorium Unii Europejskiej, lub zajmują się takim handlem lub przemytem<sup>14</sup>, aby zapewnić państwom członkowskim lepsze narzędzia do ochrony granic zewnętrznych w sytuacjach instrumentalizacji migrantów, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego poszanowania praw podstawowych. W tym kontekście niniejszy wniosek uzupełnia kodeks graniczny Schengen i reformę Schengen, w ramach której Komisja proponuje stałe ramy reagowania na ewentualne przyszłe sytuacje, w których Unia będzie musiała się zmierzyć z instrumentalizacją migrantów.

Celem niniejszego wniosku jest również ograniczenie dalszego napływu nielegalnych migrantów oraz presji wywieranej na strefę Schengen. Sprawnie podejmowane są kwestie dotyczące szybkich i skutecznych powrotów oraz readmisji instrumentalizowanych migrantów, zgodnie z kompleksowym podejściem do zarządzania migracjami określonym w nowym pakcie o migracji i azylu. Wniosek jest również spójny z działaniami zewnętrznymi Unii, takimi jak unijne środki ograniczające, i powinien być stosowany równolegle z tymi działaniami.

---

<sup>13</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Reagowanie na finansowaną przez państwo instrumentalizację migrantów na granicy zewnętrznej UE” (JOIN(2021) 32 final).

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

## **2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ**

### **• Podstawa prawna**

Celem niniejszego wniosku jest zapewnienie wsparcia państwom członkowskim doświadczającym instrumentalizacji migrantów. Wniosek zawiera szereg przepisów związanych z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych i jego zmienionym wnioskiem, wnioskiem dotyczącym przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania oraz wnioskiem dotyczącym przekształcenia dyrektywy w sprawie powrotów. Należy zatem przyjąć go, opierając się na właściwej podstawie prawnej, a mianowicie art. 78 ust. 2 lit. d) i f) oraz art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

### **• Zmienna geometria**

Dwa motywy dotyczą zmiennej geometrii w odniesieniu do kwestii uczestniczenia Irlandii i Danii w niniejszym rozporządzeniu.

Zgodnie z Protokołem nr 21 w sprawie stanowiska Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i do TFUE, Irlandia może zdecydować o uczestniczeniu w przyjęciu i stosowaniu środków ustanawiających wspólny europejski system azylowy. W związku z powyższym Irlandia powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu dyrektywy 2005/85/WE oraz o decyzji o nieuczestniczeniu w przyjęciu dyrektywy 2013/32/UE. W rezultacie przepisy dyrektywy 2005/85/WE mają zastosowanie do Irlandii, natomiast przepisy obecnej dyrektywy nie mają do niej zastosowania. Irlandia nie powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu nowego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych, co byłoby konieczne, aby rozporządzenie to miało skutek prawny w odniesieniu do Irlandii, jeżeli kraj ten zdecydowałby się na uczestnictwo, zgodnie z Protokołem nr 21.

Zgodnie z Protokołem nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonym do TUE i TFUE, Dania nie jest związana przepisami dyrektywy 2005/85/WE ani dyrektywy 2013/32/UE ani ich nie stosuje. Dania również nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego rozporządzenia i nie jest nim związana ani go nie stosuje.

### **• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Postanowienia tytułu V TFUE dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powierzają Unii Europejskiej określone kompetencje w tym zakresie. Kompetencje te należy wykonywać zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, tzn. tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii Europejskiej.

Sytuację, w której państwo trzecie wywołuje nielegalne przepływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium, a następnie na te granice zewnętrzne, lub ułatwiając to przemieszczanie się, w przypadku gdy takie działania wskazują na to, że państwo trzecie zamierza zdestabilizować Unię lub państwo członkowskie, oraz gdy charakter takich działań może zagrozić podstawowym funkcjom państwa, w tym jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa

narodowego, należy uznać za atak na całą UE, a co za tym idzie – sytuację wymagającą rozwiązań i wsparcia na szczeblu UE. Konieczne jest wyposażenie państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów w odpowiednie narzędzia prawne, aby mogło ono skutecznie rozwiązać tę sytuację, a wszystkie państwa członkowskie mogły szybko reagować i udzielić wsparcia danemu państwu członkowskiemu.

Osiągnięcie tych celów wymaga działań na poziomie UE, ponieważ cele te mają charakter transgraniczny. Nie ulega wątpliwości, że działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie nie mogą stanowić satysfakcjonującej odpowiedzi na potrzebę przyjęcia wspólnego podejścia UE do wspólnego problemu.

Takie wspólne podejście nie może zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie działające indywidualnie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki decyzji, będącej przedmiotem niniejszego wniosku, można je lepiej osiągnąć na poziomie Unii. Unia musi zatem podjąć działania i może przyjmować środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

- **Proporcjonalność**

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, rozporządzenie, które jest przedmiotem niniejszego wniosku, określa dokładne warunki, w jakich można stosować szczególne przepisy proceduralne w dziedzinie azylu, a także zakres i okres stosowania takich przepisów oraz niezbędne środki ochrony.

Wszystkie elementy środków, jakie proponuje się w celu zaradzenia szczególnej sytuacji związanej z instrumentalizacją migrantów, ograniczają się do tego, co jest konieczne, aby państwa członkowskie mogły zarządzać sytuacją w sposób uporządkowany i skuteczny, przy jednoczesnym zapewnieniu równego traktowania pod względem praw i gwarancji dla wnioskodawców. W tym sensie odstępstwa od przepisów określonych we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych z 2016 r., zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych z 2020 r. oraz przekształconej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania i przekształconej dyrektywie w sprawie powrotów są proporcjonalne, przy czym wprowadzono szereg środków ochrony, które zapewniają równowagę między, z jednej strony, pilnymi potrzebami państwa członkowskiego, które doświadcza instrumentalizacji migrantów, w zakresie zarządzania tą sytuacją, a z drugiej strony, potrzebą pewności prawa i jednolitego stosowania odstępstw i przepisów szczegółowych oraz niezbędnej ochrony instrumentalizowanych obywateli państw trzecich.

We wniosku ustanowiono środki ochrony dotyczące stosowania odstępstw i przepisów szczegółowych. Biorąc pod uwagę wyjątkową sytuację instrumentalizacji migrantów, zastosowanie nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem do wszystkich wnioskodawców uznaje się za proporcjonalne, ponieważ pomoże to uniknąć wykorzystywania przez państwo trzecie określonych narodowości lub kategorii migrantów, którzy byliby wykluczeni z procedury granicznej. Aby umożliwić państwu członkowskiemu zajęcie się zwiększoną liczbą osób objętych nadzwyczajną procedurą zarządzania azylem, maksymalny czas trwania procedury granicznej został przedłużony do szesnastu tygodni. Czas ten uznaje się za wystarczający, aby zapewnić państwu członkowskiemu niezbędną elastyczność w zakresie rozpatrywania wniosków w pobliżu granicy lub na wyznaczonych przejściach granicznych, bez zezwalania obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom na wjazd na swoje terytorium. Odstępstwa od przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania są

proporcjonalne w sytuacji instrumentalizacji migrantów spowodowanej wrogimi działaniami państwa trzeciego, ponieważ w praktyce państwo członkowskie może nie być w stanie zapewnić świadczeń materialnych w ramach przyjmowania wymaganych w normalnych warunkach, ponieważ jego możliwości mogą być nadwyżone. Należy je rozważyć w kontekście środków ochrony oraz elastyczności, które zapewnia zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedur azylowych z 2020 r. w celu zorganizowania zasobów i zdolności do stosowania procedury granicznej. W przypadku zastosowania odstępstwa państwo członkowskie musi zaspokoić podstawowe potrzeby wnioskodawcy oraz zapewnić pełne poszanowanie dla godności ludzkiej.

Szczególne odstępstwa od przekształconej dyrektywy w sprawie powrotów są proporcjonalne, aby zapewnić szybki powrót osób, które nie kwalifikują się do ochrony międzynarodowej, co ma zasadnicze znaczenie w sytuacji instrumentalizacji migrantów w celu zapobiegania dalszym przyjazdom. Wprowadzono szereg środków ochrony, aby zabezpieczyć prawa podstawowe osób objętych procedurą powrotu zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej i zobowiązaniami międzynarodowymi.

Proponuje się także, aby okres obowiązywania tych środków był również ograniczony do tego, co jest absolutnie niezbędne, aby umożliwić odpowiednim państwom członkowskim zaradzenie sytuacji instrumentalizacji, a w każdym przypadku środki te powinno się stosować przez początkowy okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. W tym celu po uzyskaniu zgody Rady Komisja powinna nadal monitorować i na bieżąco weryfikować sytuację instrumentalizacji migrantów, m.in. w celu określenia, czy środki, na których stosowanie państwo członkowskie uzyskało zezwolenie, są nadal proporcjonalne.

- **Wybór instrumentu**

Jedynie rozporządzenie ustanawiające przepisy szczegółowe i odstępstwa od procedur azylowych i procedur powrotu w Unii, którego przepisy są bezpośrednio stosowane, może zapewnić niezbędny stopień jednolitości i skuteczności stosowania unijnych przepisów proceduralnych dotyczących azylu w sytuacji instrumentalizacji migrantów.

### **3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW**

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Wniosek opiera się na informacjach przedstawionych przez zainteresowane strony podczas procesu konsultacji od początku lata 2021 r.

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek nie narusza praw podstawowych i jest zgodny z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a także zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym rzeczywistego i skutecznego dostępu do procedury azylowej oraz dostępu do terytorium UE w celu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W związku z tym państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów powinno zapewnić istnienie wystarczającej liczby otwartych i łatwo dostępnych punktów rejestracji, w tym przejść granicznych. Jak wyjaśniono poniżej, nadzwyczajna procedura zarządzania migracją i azylem przewidziana w niniejszym wniosku zapewnia poszanowanie praw podstawowych zapisanych w Karcie, w tym prawa do godności

człowieka (art. 1), zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4), prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), prawa do ochrony danych osobowych (art. 8), prawa do azylu (art. 18), zakazu wydaleń zbiorowych i ochrony przed odsyłaniem (art. 19 ust. 1 i 2), prawa do niedyskryminacji (art. 21), zasady równości kobiet i mężczyzn (art. 23), praw dziecka (art. 24) oraz prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47). Ponadto Komisja uważa również, że konieczne jest, aby państwa członkowskie przestrzegały wolności wypowiedzi, wolności mediów i wolności zrzeszania się organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Jeżeli chodzi o wniosek dotyczący nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją i azylem, zasady i gwarancje przewidziane we wnioskach w ramach nowego paktu mają nadal zastosowanie do wnioskodawców podlegających tej procedurze. Wniosek przewiduje ponadto obowiązek priorytetowego traktowania wniosków uzasadnionych, po zakończeniu kontroli przesiewowej lub w każdym przypadku, gdy zajdzie potrzeba udzielenia ochrony, zgodnie z wnioskiem z 2016 r. dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych; dotyczy to także wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki, rodziny i dzieci. Jak najszybsze rozpatrzenie wniosków o udzielenie azylu jest w interesie tych wnioskodawców. Ponadto nadal zastosowanie mają gwarancje dla osób potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych na podstawie art. 41 ust. 9 lit. b) zmienionego wniosku z 2020 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych. Wniosek gwarantuje również prawo do skutecznego środka prawnego, zapewniając sądom uprawnienia do orzekania, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium państwa członkowskiego do czasu podjęcia decyzji w sprawie odwołania, a wnioskodawcy zapewnia odpowiednie gwarancje umożliwiające wystąpienie z takim wnioskiem do sądu.

W niniejszym wniosku zapewniono pełne poszanowanie dla praw dziecka oraz potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania. Środki ochrony dotyczące dzieci i osób wymagających szczególnego traktowania, przewidziane we wniosku dotyczącym przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, są traktowane priorytetowo przez właściwe organy, także w przypadku gdy niezbędne jest zatrzymanie. Przy określaniu poszczególnych form świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, w zasadach ustanowionych niniejszym wnioskiem respektuje się środki ochrony dotyczące zachowania godności ludzkiej przez cały czas i w każdych okolicznościach.

Prawo do wolności i swobodnego przemieszczania się jest chronione, ponieważ ewentualne zatrzymanie w kontekście nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją i azylem może być zastosowane wyłącznie w ściśle uregulowanych ramach i przez ograniczony czas. Zgodnie z art. 7 wniosku dotyczącego przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania państwo członkowskie może ograniczyć swobodę przemieszczania się osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w celu rozpatrzenia wniosków w ramach procedury granicznej. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie ze względu na fakt, że ubiega się ona o ochronę międzynarodową. W art. 8 tego wniosku określono powody i warunki zatrzymania, które następuje na podstawie indywidualnej oceny oraz w przypadku, gdy nie można zastosować łagodniejszych środków ograniczających, i które pozwala państwom członkowskim zatrzymać osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej w celu zdecydowania, w kontekście stosownej procedury, czy wnioskodawcy przysługuje prawo do przybycia na terytorium. Art. 8 stanowi również, że państwa członkowskie mogą zatrzymać wnioskodawcę wyłącznie wtedy, gdy nie można



skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu, takich jak ograniczenie swobody przemieszczania się, o której mowa w art. 7 tej dyrektywy.

Zasada *non-refoulement* zapisana w art. 33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i art. 19 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest również przestrzegana przy stosowaniu odstępstw od dyrektywy powrotowej w wersji przekształconej. We wniosku wyraźnie przypomniano zatem o spoczywającym na państwach członkowskich obowiązku przestrzegania tej zasady przy wypełnianiu obowiązku kontroli granic. Poszanowanie zasady *non-refoulement* obejmuje ocenę, czy nie istnieje ryzyko prześladowania, tortur lub niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, ani ryzyko łańcuchowego odsyłania.

#### 4. WPLYW NA BUDŻET

Ze względu na charakter niniejszego wniosku związany z sytuacją instrumentalizacji migrantów nie jest możliwe oszacowanie *a priori* możliwego wpływu na budżet. Wszelkie koszty związane z wdrożeniem niniejszego wniosku zostaną uwzględnione w budżecie istniejących unijnych instrumentów finansowania na okres 2021–2027 w dziedzinie migracji i azylu. Jeżeli zajdzie wyjątkowa potrzeba, można wykorzystać mechanizmy elastyczności przewidziane w bieżących wieloletnich ramach finansowych określonych w rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) 2020/2093<sup>15</sup>.

Jeżeli chodzi o aspekty proceduralne kwestii azylu, niniejszy wniosek nie nakłada na Unię żadnych obciążeń finansowych ani administracyjnych. W tych obszarach nie ma on zatem wpływu na budżet Unii.

#### 5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja wykorzysta sprawozdania opracowywane w ramach „sieci ds. reagowania w obszarze migracji” jako narzędzie monitorowania sytuacji, a w razie konieczności przedstawi zalecenia dotyczące przedłużenia lub wygaśnięcia środków.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

##### *Przedmiot wniosku dotyczącego rozwiązania sytuacji instrumentalizacji migrantów*

**W art. 1** określono przedmiot rozporządzenia dotyczący rozwiązania sytuacji instrumentalizacji migrantów w obszarze migracji i azylu w obrębie UE.

##### *Nadzwyczajna procedura zarządzania azylem w sytuacji instrumentalizacji migrantów*

**W art. 2** wprowadzono przepisy szczegółowe, które państwa członkowskie mogą zastosować w sytuacji instrumentalizacji migrantów w ramach nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem.

**Art. 2 ust. 1 lit. a)** stanowi, że państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów może przedłużyć do maksymalnie czterech tygodni termin rejestracji wniosków

---

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 11.

o udzielenie ochrony międzynarodowej w odniesieniu do wniosków składanych przez obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców zatrzymanych lub znalezionych w pobliżu granicy zewnętrznej z państwem trzecim instrumentalizującym migrantów, w związku z niedozwolonym przekroczeniem przez nich granicy lub po ich pojawieniu się na przejściach granicznych. Priorytetowo należy rejestrować sprawy, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że są uzasadnione oraz wnioski złożone przez małoletnich bez opieki oraz małoletnich i ich rodziny.

**Art. 2 ust. 1 lit. b)** stanowi, że państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów ma możliwość rozszerzenia zakresu stosowania azylowej procedury granicznej na wszystkich wnioskodawców, nie wykluczając żadnej ich kategorii (z wyjątkiem przypadków, w których istnieją względy medyczne, przewidzianych w art. 41 ust. 9 lit. c) zmienionego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych). **W art. 2 ust. 1 lit. b)** wyjaśniono również, że jeżeli po kontroli przesiewowej lub podczas rozpatrywania wniosku w procedurze granicznej okaże się, że istnieje prawdopodobieństwo, że wniosek jest uzasadniony lub że wniosek został złożony przez małoletnich i ich rodziny, w tym małoletnich bez opieki, taki wniosek należy traktować priorytetowo.

**W art. 2 ust. 1 lit. c)** zezwala się państwom członkowskim na stosowanie procedury granicznej przewidzianej w zmienionym rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych przez okres szesnastu tygodni, z uwzględnieniem wszelkich odwołań, po upływie którego osoba powinna uzyskać zezwolenie na wjazd na terytorium tego państwa członkowskiego, chyba że osoba ta jest objęta procedurą powrotu.

W przypadku zastosowania tych odstępstw środki ochrony przewidziane w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych nadal mają zastosowanie.

### ***Świadczenia materialne w ramach przyjmowania***

**W art. 3** zezwala się państwom członkowskim na ustalenie innych form świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, niż to przewidziano w przekształconej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania, pod warunkiem że państwo członkowskie zapewni zaspokojenie podstawowych potrzeb wnioskodawcy oraz pełne poszanowanie godności ludzkiej.

### ***Nadzwyczajna procedura zarządzania powrotami w sytuacji instrumentalizacji migrantów***

**W art. 4** przewidziano możliwość odstąpienia przez państwo członkowskie od art. 41a rozporządzenia w sprawie procedur azylowych oraz od stosowania przekształconej dyrektywy powrotowej w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały odrzucone na podstawie nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) i c). Celem tego odstępstwa jest ustanowienie mechanizmu podobnego do odstępstwa przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. a) przekształconej dyrektywy powrotowej. W niniejszym wniosku uwzględniono niezbędne środki ochrony dotyczące obowiązku poszanowania zasady *non-refoulement*, z uwzględnieniem najlepszego interesu dziecka, rodziny i stanu zdrowia obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, jak również ograniczeń w stosowaniu środków przymusu, wstrzymania wydalenia, zapewnienia opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania i warunków pobytu w ośrodku detencyjnym, przy całkowitym poszanowaniu przestrzegania praw podstawowych takich osób.

## ***Zapewnienie środków wsparcia i środków solidarnościowych w sytuacji instrumentalizacji migrantów***

**W art. 5** przewidziano możliwość zwrócenia się przez państwo członkowskie do innych państw członkowskich o środki wsparcia i środki solidarnościowe. Środki te powinny obejmować wszystkie środki, które mogłyby zaradzić sytuacji związanej z instrumentalizacją migrantów, w tym środki służące budowaniu zdolności, środki wspierające powrót poprzez współpracę z państwami trzecimi lub działania informacyjne skierowane do państw trzecich, których obywatele są traktowani instrumentalnie. Państwo członkowskie doświadczające takiej sytuacji powinno wysłać do Komisji wnioski o udzielenie środków wsparcia i środków solidarnościowych przez inne państwa członkowskie.

Komisja wzywa pozostałe państwa członkowskie do wniesienia wkładu na rzecz państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów, odpowiednio do potrzeb tego państwa członkowskiego, i obejmuje koordynację nad tymi środkami jak najszybciej po otrzymaniu wniosku. Jeżeli chodzi o wsparcie operacyjne, państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów może ponadto zwrócić się o wsparcie ze strony Agencji UE ds. Azylu<sup>16</sup>, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej lub Europolu zgodnie z ich mandatami.

### ***Szczególne środki ochrony***

**W art. 6** ustanowiono szczególne gwarancje. W celu zagwarantowania dostępu do procedury azylowej państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów powinno należycie informować obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w języku zrozumiałym dla danej osoby lub w języku, co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest on dla danej osoby zrozumiały, o stosowanych środkach, dostępnych punktach rejestracji i składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w szczególności o tym, gdzie znajduje się najbliższy punkt, w którym dana osoba może złożyć taki wniosek lub gdzie zostanie on zarejestrowany, o możliwości odwołania się od decyzji podjętej w sprawie wniosku oraz o okresie obowiązywania środków. Ponadto państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów nie powinno stosować art. 2, 3 i 4 dłużej, niż jest to absolutnie niezbędne do zaradzenia tej sytuacji, a w każdym razie nie dłużej, niż określono w decyzji wykonawczej Rady.

### ***Procedura udzielania zezwolenia***

**W art. 7** ustanowiono procedurę udzielania zezwolenia na stosowanie odstępstw. Komisja przedstawia wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady, który Rada powinna przyjąć, określając mające zastosowanie odstępstwa. W decyzji wykonawczej Rady powinna zostać określona data, od której odstępstwa będą stosowane, jak również czas ich trwania oraz tymczasowe stosowanie tej decyzji. Odstępstwa powinny być stosowane przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Komisja ma monitorować sytuację i na bieżąco ją weryfikować oraz na tej podstawie wnioskować, w stosownych przypadkach, o uchylenie decyzji wykonawczej Rady upoważniającej do stosowania określonych odstępstw lub o przyjęcie nowej decyzji wykonawczej Rady upoważniającej do przedłużenia stosowania odstępstw.

---

<sup>16</sup> AUEA udziela pomocy na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy (za zgodą danego państwa członkowskiego); także Rada może zdecydować o środkach, które należy wprowadzić, na podstawie wniosku Komisji w takich szczególnych okolicznościach.

### *Współpraca i przegląd*

**Art. 8** stanowi, że Komisja, agencje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie powinny ściśle współpracować i regularnie przekazywać sobie nawzajem informacje o stosowaniu środków, o których mowa w art. 7, ustanowionych w niniejszym wniosku. Państwa członkowskie powinny także przekazywać istotne dane, w tym dane statystyczne, za pośrednictwem unijnej sieci ds. reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego.

Organizacje ONZ i inne odpowiednie organizacje partnerskie powinny mieć skuteczny dostęp do granicy na warunkach określonych w przekształconej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania i rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców powinien mieć dostęp do wnioskodawców, w tym do wnioskodawców znajdujących się na granicy. Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów powinno ściśle współpracować z organizacjami ONZ i odpowiednimi organizacjami partnerskimi.

Wniosek

**ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

Uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. d) i f) oraz art. 79 ust. 2 lit. c),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>17</sup>,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów<sup>18</sup>,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Instrumentalizacja migrantów to sytuacja, w której państwo trzecie wywołuje nieuregulowane przepływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium, a następnie na te granice zewnętrzne, lub ułatwiając to przemieszczanie się, w przypadku gdy takie działania wskazują na to, że państwo trzecie zamierza zdestabilizować Unię lub państwo członkowskie, oraz gdy charakter takich działań może zagrozić podstawowym funkcjom państwa, w tym jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa narodowego.
- (2) Niniejsze rozporządzenie stanowi odpowiedź na wezwanie, jakie Rada Europejska skierowała do Komisji w swoich konkluzjach z dnia 22 października 2021 r., do zaproponowania wszelkich niezbędnych zmian w unijnych ramach prawnych oraz konkretnych środków w celu zapewnienia natychmiastowej i właściwej reakcji, która będzie zgodna z prawem unijnym i zobowiązaniami międzynarodowymi. Ponadto niniejsze rozporządzenie przyczynia się do ustanowienia kompleksowych i stałych ram, które wyposażą przedmiotowe państwa członkowskie w narzędzia niezbędne do skutecznego i szybkiego reagowania na sytuację instrumentalizacji migrantów, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych i zobowiązań międzynarodowych.

---

<sup>17</sup> Dz.U. C z , s . .

<sup>18</sup> Dz.U. C z , s . .

- (3) Jednym z tych narzędzi przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu jest wprowadzenie nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją i azylem, w ramach której państwa członkowskie mogą stosować narzędzia prawne pomagające sprostać sytuacjom instrumentalizacji migrantów.
- (4) Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 1, 4, 7, 24, 18 i art. 19 ust. 2 i 2, jak również z konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 r. W celu odzwierciedlenia w szczególności konieczności priorytetowego traktowania dobra dziecka i poszanowania życia rodzinnego oraz w celu zapewnienia ochrony zdrowia odnośnych osób, niniejsze rozporządzenie ustanawia szczegółowe zasady i środki ochrony mające zastosowanie do małoletnich bez opieki oraz małoletnich i członków ich rodzin oraz wnioskodawców, którzy ze względu na stan zdrowia wymagają szczególnego i odpowiedniego wsparcia. Zasady i gwarancje określone w rozporządzeniu (UE) XXX/XXX<sup>19</sup> [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*] powinny mieć nadal zastosowanie w odniesieniu do osób podlegających nadzwyczajnej procedurze zarządzania azylem, chyba że niniejsze rozporządzenie stanowi inaczej. Zasady określone w dyrektywie XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*]<sup>20</sup>, w tym zasady dotyczące zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, powinny być stosowane w dalszym ciągu od chwili wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, chyba że niniejsze rozporządzenie stanowi inaczej.
- (5) Aby pomóc państwu członkowskiemu doświadczającemu instrumentalizacji migrantów w uporządkowanym zarządzaniu przepływami, w ramach nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem należy umożliwić przedmiotowemu państwu członkowskiemu postanowienie – w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy zostali zatrzymani lub znaleźieni w pobliżu granicy zewnętrznej z państwem trzecim instrumentalizującym migrantów w następstwie niedozwolonego przekroczenia przez nich granicy lub ich pojawienia się na przejściach granicznych – o rejestrowaniu ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wyłącznie w specjalnych, wyznaczonych do tego celu, punktach rejestracji znajdujących się w pobliżu granicy, a także o zapewnieniu skutecznej możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wyłącznie w specjalnych punktach, które zostały wyznaczone do takich celów i które powinny być łatwo dostępne. Należy zapewnić skuteczny i rzeczywisty dostęp do procedury udzielania ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 r. W tym względzie przedmiotowe państwo członkowskie powinno zapewnić wyznaczenie i otwarcie do tego celu dostatecznej liczby punktów rejestracji, które mogą obejmować przejścia graniczne. Wnioskodawcy powinni być należycie informowani o miejscach, w których mogą złożyć wniosek i w których wniosek taki zostanie zarejestrowany.
- (6) W sytuacji instrumentalizacji migrantów należy przede wszystkim zapobiec wjazdowi osób, które nie spełniają warunków wjazdu, a równocześnie zapewnić ochronę praw podstawowych. Aby zapewnić państwu członkowskiemu doświadczającemu takiej sytuacji niezbędną elastyczność i zapobiec wykorzystywaniu przez wrogie państwo trzecie określonych narodowości lub określonych kategorii obywateli państw trzecich

---

<sup>19</sup> Dz.U. C z, s. .

<sup>20</sup> Dz.U. C z, s. .

lub bezpieczeństwa, w ramach nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją i azylem określonej w niniejszym rozporządzeniu należy umożliwić przedmiotowemu państwu członkowskiemu podejmowanie decyzji w ramach procedury granicznej określonej w art. 41 rozporządzenia (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*] co do dopuszczalności i zasadności wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej składanych przez obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa, którzy zostali zatrzymani lub znalezieni w pobliżu granicy z państwem trzecim w następstwie niedozwolonego przekroczenia granicy lub którzy stawili się na przejściach granicznych. Należy przestrzegać zasad i gwarancji określonych w rozporządzeniu (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*].

- (7) W przypadku stosowania nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem nadrzędnym kryterium dla właściwych organów powinny być: dobro dziecka oraz środki ochrony dla wnioskodawców mających problemy zdrowotne. Z tego powodu państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów powinno wykluczyć z nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem sprawy, w których istnieją przesłanki medyczne do niestosowania procedury granicznej zgodnie z art. 41 ust. 9 lit. c) rozporządzenia (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*]. Nie powinno również stosować tej procedury w przypadku, gdy problemy zdrowotne uwidocznia się dopiero podczas rozpatrywania wniosku. Dane państwo członkowskie powinno także priorytetowo traktować rozpatrywanie wniosków, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że są uzasadnione, lub wniosków małoletnich i członków ich rodzin, a także wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki. Jeżeli w trakcie kontroli przesiewowej przeprowadzanej zgodnie z rozporządzeniem (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej*]<sup>21</sup> lub w trakcie rozpatrywania wniosku okaże się, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową potrzebuje szczególnych gwarancji proceduralnych, a nie można zapewnić odpowiedniego wsparcia w ramach procedury na granicy zgodnie z art. 41 ust. 9 lit. b) rozporządzenia (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*], dane państwo członkowskie nie powinno stosować nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem na granicy lub powinno zaprzestać stosowania tej procedury.
- (8) Zgodnie z art. 8 ust. 3 lit. d) dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*] w związku z procedurą na granicy osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową można zatrzymać w celu podjęcia decyzji w sprawie prawa takiej osoby do przybycia na terytorium. Art. 8 ust. 2 tej dyrektywy stanowi również, że państwa członkowskie mogą zatrzymać osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową tylko wtedy, gdy nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu, takich jak ograniczenie swobody przemieszczania się, o której mowa w art. 7 tej dyrektywy. Należy respektować przepisy i środki ochrony dotyczące zatrzymania, określone w dyrektywie XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*], w szczególności przepisy i środki ochrony dotyczące małoletnich bez opieki, małoletnich i ich rodzin. Alternatywy dla zatrzymania, takie jak ograniczenia swobody przemieszczania się zgodnie z art. 7 dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*], mogą być w sytuacji instrumentalizacji migrantów równie skuteczne jak zatrzymanie i dlatego organy powinny rozważać ich zastosowanie, zwłaszcza w odniesieniu do małoletnich. W każdym przypadku, jeżeli stosuje się zatrzymanie,

---

<sup>21</sup> Dz.U. C z , s .

a gwarancje i warunki zatrzymania nie są spełnione lub nie mogą być spełnione na granicy, nadzwyczajna procedura zarządzania azylem nie powinna być stosowana lub powinno się zaprzestać jej stosowania, jak przewidziano w art. 41 ust. 9 lit. d) rozporządzenia (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*].

- (9) W sytuacji instrumentalizacji migrantów dane państwo członkowskie powinno mieć możliwość rejestracji wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w ciągu przedłużonego okresu czterech tygodni. Ponadto powinno mieć możliwość rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy w ciągu szesnastu tygodni. Jeżeli decyzja w sprawie wniosku, w tym decyzja w sprawie ewentualnego odwołania od decyzji odmownej, która nie powinna mieć automatycznego skutku zawieszającego, nie zostanie podjęta w ciągu szesnastu tygodni, należy zezwolić na wjazd na terytorium, chyba że dana osoba podlega procedurze powrotu. Te terminy proceduralne mają pomóc przedmiotowemu państwu członkowskiemu w radzeniu sobie z sytuacją instrumentalizacji migrantów. W obliczu takiej sytuacji przedmiotowe państwo członkowskie jest zmuszone przekierowywać zasoby na potrzeby zarządzania obywatelami państw trzecich przybywającymi na jego granice lub już obecnymi na jego terytorium. W związku z tym w takich sytuacjach przedmiotowe państwo członkowskie może potrzebować czasu na reorganizację swoich zasobów i zwiększenie swoich zdolności, m.in. przy wsparciu ze strony agencji UE. Ponadto liczba wnioskodawców objętych procedurą graniczną będzie wyższa niż w normalnych okolicznościach, w związku z czym państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów może potrzebować więcej czasu na podjęcie decyzji, bez zezwalania na wjazd na swoje terytorium. Dane państwo członkowskie powinno jednak traktować priorytetowo rejestrację wniosków uzasadnionych, a także wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki oraz małoletnich i członków ich rodzin.
- (10) Za wszelką cenę należy unikać jakichkolwiek aktów przemocy na granicy, nie tylko w celu ochrony integralności terytorialnej i bezpieczeństwa danego państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów, ale również w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, w tym rodzin i dzieci oczekujących spokojnie na możliwość ubiegania się o azyl w Unii. W przypadku gdy przedmiotowe państwo członkowskie ma do czynienia na swoich granicach zewnętrznych z aktami przemocy, w tym w ramach prób masowego wjazdu podejmowanych przez obywateli państw trzecich siłą i przy użyciu nieproporcjonalnych środków przemocy, dane państwo członkowskie powinno mieć możliwość podejmowania niezbędnych działań zgodnie ze swoim prawem krajowym w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapewnienia skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia.
- (11) W przypadku gdy państwo członkowskie doświadcza napływu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na granicę w wyniku ich instrumentalizacji, w praktyce może ono nie być w stanie zapewnić świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, które są wymagane w normalnych warunkach, ponieważ jego możliwości mogą być nadwyżone. Z tego względu w sytuacji instrumentalizacji migrantów dane państwo członkowskie powinno mieć możliwość określenia innych form świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, niż to określono w dyrektywie XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*], w przypadkach innych niż określone w art. 17 ust. 9 tej dyrektywy, zapewniając jednocześnie obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom tymczasowe



schronienie, które powinno być dostosowane do sezonowych warunków pogodowych i powinno zaspokajać ich podstawowe potrzeby, w szczególności przez zapewnienie żywności, wody, odzieży, odpowiedniej opieki medycznej i pomocy osobom wymagającym szczególnego traktowania, przy pełnym poszanowaniu prawa do godności ludzkiej. Bez uszczerbku dla obowiązków w tym zakresie nałożonych niniejszym rozporządzeniem na państwa członkowskie, powinny one także zapewnić dostęp do pomocy humanitarnej i zezwolić na jej udzielanie przez organizacje humanitarne zgodnie z istniejącymi potrzebami zainteresowanych osób.

- (12) W uzupełnieniu do nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem na granicy zewnętrznej i w celu zapewnienia pełnej spójności z tą procedurą właściwym organom państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów należy zapewnić niezbędną elastyczność w wykonaniu procedur powrotu po zastosowaniu nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem. Z tego powodu państwu członkowskiemu doświadczającemu instrumentalizacji migrantów należy zezwolić na odstępianie od stosowania dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa powrotowa*]<sup>22</sup> w odniesieniu do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały odrzucone w kontekście nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem określonej w niniejszym rozporządzeniu. W przypadku wystąpienia z kolejnym wnioskiem jedynie w celu opóźnienia lub udaremnienia powrotu, państwo członkowskie może zastosować przepisy określone w art. 42 i 43 rozporządzenia (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*]. Przepisy określone w niniejszym rozporządzeniu pozostają bez uszczerbku dla możliwości odstępiania przez państwa członkowskie od stosowania dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa powrotowa*] na mocy jej art. 2 ust. 2 lit. a) w odniesieniu do nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem lądowej, morskiej lub powietrznej zewnętrznej granicy tego państwa członkowskiego oraz którzy nie otrzymali następnie zezwolenia na pobyt lub prawa do pobytu w tym państwie członkowskim.
- (13) Stosując odstępstwo od stosowania dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa powrotowa*], dane państwo członkowskie powinno zapewnić pełne przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz swoich zobowiązań międzynarodowych. Obejmuje to pełne poszanowanie zasady *non-refoulement* i należyte uwzględnienie dobra dziecka, życia rodzinnego i stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego, jak określono w tym względzie w odniesieniu do odstępstw w dyrektywie powrotowej. Państwo członkowskie musi również zadbać o to, by traktowanie i poziom ochrony w odniesieniu do ograniczeń w stosowaniu środków przymusu, wstrzymania wydalenia, opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach oraz potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania i warunków pobytu w ośrodku detencyjnym były nie mniej korzystne niż te określone w dyrektywie XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa powrotowa*].
- (14) Jeżeli państwo członkowskie stosuje co najmniej jeden ze środków przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu, powinno ono poinformować o tym obywateli państw trzecich i bezpaństwowców. W szczególności państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów powinno informować obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w języku zrozumiałym dla danej osoby lub w języku, co do którego

---

<sup>22</sup> Dz.U. C z, s. .

można zasadnie przypuszczać, że jest on dla danej osoby zrozumiały, o zastosowanych odstępstwach, dostępnych punktach rejestracji i składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w szczególności o tym, gdzie znajdują się najbliższe punkty, w których dana osoba może zarejestrować i złożyć wniosek, o możliwości odwołania się od decyzji w sprawie wniosku oraz o okresie obowiązywania środków.

- (15) W sytuacji instrumentalizacji migrantów doświadczające jej państwo członkowskie powinno mieć możliwość zwrócenia się do innych państw członkowskich o zastosowanie środków wsparcia i środków solidarnościowych, które najlepiej odpowiadają jego potrzebom związanym z sytuacją instrumentalizacji. Środki wsparcia i środki solidarnościowe mogą przybierać wszelkie formy rozwiązywania sytuacji instrumentalizacji, w tym środki służące budowaniu zdolności, pomoc przy powrotach i wsparcie w zakresie zewnętrznego wymiaru kryzysu, a także środki reagowania na sytuację instrumentalizacji poprzez współpracę z państwami trzecimi lub działania informacyjne skierowane do państw trzecich, których obywatele są instrumentalizowani.
- (16) Pozostałe państwa członkowskie, które nie znajdują się w sytuacji instrumentalizacji, należy wezwać do wniesienia wkładu na rzecz doświadczającego jej państwa członkowskiego, za pomocą środków wsparcia i środków solidarnościowych odpowiadających zidentyfikowanym potrzebom. Komisja powinna zająć się koordynacją tych środków wsparcia i środków solidarnościowych niezwłocznie po otrzymaniu wniosku od państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów.
- (17) Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów może zwrócić się o wsparcie ze strony Agencji UE ds. Azylu, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej lub Europolu zgodnie z ich mandatami. W stosownych przypadkach Agencja UE ds. Azylu może zaoferować pomoc z własnej inicjatywy zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. d) rozporządzenia XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie AUEA*], natomiast Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może zaoferować pomoc w dziedzinie powrotów zgodnie z art. 48, 50, 52 i 53 rozporządzenia (UE) 2019/1896 w porozumieniu z danym państwem członkowskim, a Europol może zaoferować pomoc zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2016/794.
- (18) W przypadku gdy dane państwo członkowskie wystąpi z wnioskiem o zastosowanie odpowiednich odstępstw określonych w niniejszym rozporządzeniu oraz biorąc pod uwagę, czy Rada Europejska uznała, że Unia lub co najmniej jedno z jej państw członkowskich doświadcza sytuacji instrumentalizacji migrantów, Komisja powinna, w stosownych przypadkach, przedstawić wniosek w sprawie zezwolenia państwu członkowskiemu na stosowanie przepisów stanowiących odstępstwo przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu. Aby zapewnić wysoki poziom kontroli politycznej i wsparcia politycznego oraz wzmocnić akt solidarności Unii z państwem członkowskim doświadczającym instrumentalizacji migrantów, należy powierzyć Radzie uprawnienia wykonawcze. Rada powinna zatem przyjąć decyzję wykonawczą w sprawie zezwolenia państwom członkowskim na stosowanie przepisów stanowiących odstępstwo.
- (19) W swojej decyzji wykonawczej Rada powinna przewidzieć zezwolenie dotyczące szczególnych odstępstw, które państwo członkowskie doświadczające

instrumentalizacji migrantów mogłoby stosować, oraz określić termin rozpoczęcia ich stosowania, jak również czas ich obowiązywania.

- (20) Aby wesprzeć przedmiotowe państwo członkowskie w udzielaniu niezbędnej pomocy obywatelom państw trzecich objętym zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia, w tym poprzez promowanie dobrowolnych powrotów lub wykonywanie swoich obowiązków humanitarnych, agencje ONZ i inne odpowiednie organizacje partnerskie, w szczególności Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji i Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, powinny mieć skuteczny dostęp do granicy na warunkach określonych w dyrektywie (UE) XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*] i rozporządzeniu (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*]. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*] Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców powinien mieć dostęp do wnioskodawców, w tym do tych znajdujących się na granicy. W tym celu dane państwo członkowskie powinno ściśle współpracować z organizacjami ONZ i odpowiednimi organizacjami partnerskimi.
- (21) [Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, bez uszczerbku dla art. 4 tego protokołu, Irlandia nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego rozporządzenia i nie jest nim związana ani go nie stosuje.]

LUB

[Zgodnie z art. 3 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (pismem z dnia ...) Irlandia powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu niniejszego rozporządzenia.]

- (22) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE i do TFUE, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego rozporządzenia i nie jest nim związana ani go nie stosuje,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

## ROZDZIAŁ I

### Przepisy ogólne

#### *Artykuł 1*

#### **Przedmiot**

Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy szczegółowe stanowiące odstępstwo od przepisów określonych w rozporządzeniu (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*], dyrektywie (UE) XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie*

warunków przyjmowania] i dyrektywie (UE) XXX/XXX [przekształcona dyrektywa powrotowa], które mogą być stosowane przez państwo członkowskie w sytuacji instrumentalizacji migrantów zgodnie z definicją w [art. 2 pkt 27] kodeksu granicznego Schengen, jeżeli jest to niezbędne w ramach reagowania na taką sytuację. Ustanowiono w nim również przepisy szczegółowe dotyczące środków wsparcia i środków solidarnościowych, które mogą zostać wprowadzone w takiej sytuacji.

## ROZDZIAŁ II

### Nadzwyczajna procedura zarządzania migracją i azylem w sytuacji instrumentalizacji migrantów

#### Artykuł 2

#### Nadzwyczajna procedura zarządzania migracją i azylem w sytuacji instrumentalizacji migrantów

1. W sytuacji instrumentalizacji migrantów, o której mowa w art. 1, państwo członkowskie doświadczające przybycia obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na swoją granicę zewnętrzną w wyniku takiej sytuacji może zastosować w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy zostali zatrzymani lub znalezieni w pobliżu granicy zewnętrznej z państwem trzecim instrumentalizującym migrantów, w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy, lub którzy pojawili się na przejściach granicznych, co najmniej jedno z poniższych odstępstw zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 6:

- a) na zasadzie odstępstwa od art. 27 rozporządzenia (UE) XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie procedur azylowych] zarejestrować wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone w okresie stosowania niniejszej litery nie później niż cztery tygodnie po złożeniu wniosku.

Stosując to odstępstwo, dane państwo członkowskie priorytetowo traktuje rejestrację wniosków, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że są uzasadnione, a także wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki oraz małoletnich i członków ich rodziny;

- b) na zasadzie odstępstwa od art. 41 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 41 ust. 5 rozporządzenia (UE) XXX/XXX [zmienione rozporządzenie w sprawie procedur azylowych] podjąć na swoich granicach lub w strefach tranzytowych decyzję w sprawie dopuszczalności i treści wszystkich wniosków zarejestrowanych w okresie stosowania niniejszej litery.

Stosując to odstępstwo, dane państwo członkowskie priorytetowo traktuje rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że są uzasadnione, a także wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki oraz małoletnich i członków ich rodziny;

- c) na zasadzie odstępstwa od art. 41 ust. 11 rozporządzenia (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*] maksymalny czas trwania nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem w odniesieniu do rozpatrywania wniosków zarejestrowanych w okresie stosowania niniejszej litery wynosi szesnaście tygodni. Po upływie tego okresu, jeżeli wnioskodawca nie jest objęty procedurą powrotu zgodnie z art. 4, otrzymuje on zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu dokończenia procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową.
2. Przy stosowaniu niniejszego artykułu stosuje się zasady i gwarancje określone w rozporządzeniu (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*].

### Artykuł 3

#### **Świadczenia materialne w ramach przyjmowania**

Na zasadzie odstępstwa od dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*] i zgodnie z procedurą określoną w art. 6 państwa członkowskie doświadczające przybycia obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na swoją granicę zewnętrzną w wyniku sytuacji instrumentalizacji migrantów mogą tymczasowo określić inne formy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, niż to przewidziano w art. 16 i 17 wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do wnioskodawców, którzy zostali zatrzymani lub znalezieni w pobliżu granicy zewnętrznej z państwem trzecim instrumentalizującym migrantów w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy lub którzy pojawili się na przejściach granicznych i którzy podlegają środkom określonym w art. 2 niniejszego rozporządzenia, pod warunkiem że te państwa członkowskie zaspokajają podstawowe potrzeby wnioskodawców, w szczególności przez zapewnienie żywności, wody, odzieży, odpowiedniej opieki medycznej i tymczasowego schronienia dostosowanego do sezonowych warunków pogodowych, przy pełnym poszanowaniu godności ludzkiej.

### Artykuł 4

#### **Nadzwyczajna procedura zarządzania powrotami w sytuacji instrumentalizacji migrantów**

W sytuacji instrumentalizacji migrantów i zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 6, państwo członkowskie doświadczające przybycia obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na swoją granicę zewnętrzną w wyniku sytuacji instrumentalizacji migrantów może, w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy nie spełniają warunków wjazdu i których wnioski zostały odrzucone w ramach nadzwyczajnej procedury zarządzania azylem na granicy zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) i c), oraz którzy nie mają prawa do pozostania i nie otrzymali zezwolenia na pozostanie, podjąć decyzję o niestosowaniu art. 41a rozporządzenia (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*] i dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa powrotowa*]. Stosując to odstępstwo, dane państwo członkowskie:

- (a) przestrzega zasady *non-refoulement* i należyte uwzględni dobro dziecka, życie rodzinne oraz stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego, jak określono w art. 5 dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa powrotowa*];

- (b) dba o to, by traktowanie i poziom ochrony były nie mniej korzystne, niż to przewidziano w art. 10 ust. 4 i 5 (ograniczenia w stosowaniu środków przymusu), art. 11 ust. 2 lit. a) (wstrzymanie wydalenia), art. 17 ust. 1 lit. b) i d) (opieka zdrowotna w nagłych wypadkach i uwzględnianie potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania) oraz art. 19 i 20 (warunki pobytu w ośrodku detencyjnym i warunki pobytu w ośrodku detencyjnym małoletnich i rodzin) dyrektywy XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa powrotowa*].

## Artykuł 5

### Środki wsparcia i środki solidarnościowe

1. Jeżeli państwo członkowskie doświadcza instrumentalizacji migrantów, może ono zwrócić się do innych państw członkowskich o zastosowanie środków wsparcia i środków solidarnościowych w celu sprostania tej sytuacji. Wkłady w postaci środków wsparcia i środków solidarnościowych na rzecz państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów mogą obejmować następujące rodzaje wkładu:
  - (a) środki służące budowaniu zdolności w dziedzinie azylu, przyjmowania i powrotów;
  - (b) wsparcie operacyjne w dziedzinie azylu, przyjmowania i powrotów;
  - (c) środki reagowania na sytuację instrumentalizacji, w tym szczególne środki pomocy przy powrotach, poprzez współpracę z państwami trzecimi lub działania informacyjne skierowane do państw trzecich, których obywatele są instrumentalizowani; lub
  - (d) wszelkie inne środki uznane za odpowiednie w celu rozwiązania sytuacji instrumentalizacji i wsparcia danego państwa członkowskiego.
2. Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów wysyła do Komisji wniosek o wkłady w postaci środków wsparcia i środków solidarnościowych od innych państw członkowskich, określając środki solidarnościowe, o które wnioskuje.
3. Nie naruszając przepisów dotyczących solidarności określonych w rozporządzeniu (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej*], Komisja niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o zastosowanie środków wsparcia i środków solidarnościowych, o których mowa w ust. 2, wzywa pozostałe państwa członkowskie do wniesienia wkładu w postaci środków wsparcia i środków solidarnościowych, o których mowa w ust. 1, odpowiadających potrzebom państwa członkowskiego doświadczającego instrumentalizacji migrantów. Komisja koordynuje środki wsparcia i środki solidarnościowe, o których mowa w niniejszym artykule.
4. Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów może zwrócić się o wsparcie ze strony Agencji UE ds. Azylu, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej lub Europolu zgodnie z ich mandatami. W stosownych przypadkach Agencja UE ds. Azylu może zaoferować pomoc z własnej inicjatywy

zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. d) rozporządzenia XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie AUEA*]. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej może zaoferować danemu państwu członkowskiemu pomoc w obszarze powrotów zgodnie z art. 48, 50, 52 i 53 rozporządzenia (UE) 2019/1896. Europol może zaoferować pomoc w obszarze współpracy organów ścigania zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2016/794.

#### *Artykuł 6*

### **Szczególne gwarancje**

1. Stosując odstępstwa, o których mowa w art. 2, 3 i 4, dane państwo członkowskie należycie informuje obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w języku zrozumiałym dla danej osoby lub w języku, co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest on dla danej osoby zrozumiały, o zastosowanych środkach, miejscach, w których można zarejestrować wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, takich jak przejścia graniczne, oraz o okresie obowiązywania środków.
2. Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów nie stosuje art. 2, 3 i 4 dłużej, niż jest to absolutnie niezbędne do zaradzenia sytuacji instrumentalizacji migrantów, a w każdym przypadku nie dłużej, niż określono w decyzji wykonawczej Rady, o której mowa w art. 7 ust. 4.

## **ROZDZIAŁ III**

### **Przepisy proceduralne**

#### *Artykuł 7*

### **Procedura udzielania zezwolenia**

1. Państwo członkowskie doświadczające przybycia obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na swoją granicę zewnętrzną w wyniku sytuacji instrumentalizacji migrantów może złożyć wniosek o udzielenie zezwolenia na zastosowanie odstępstw przewidzianych w art. 2, 3 i 4.
2. Jeżeli Komisja uzna to za stosowne na podstawie informacji dostarczonych przez wnioskujące państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów, niezwłocznie składa wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady, o której mowa w ust. 3.
3. Rada ocenia ten wniosek w trybie pilnym i przyjmuje decyzję wykonawczą w sprawie zezwolenia danemu państwu członkowskiemu na zastosowanie szczególnych odstępstw przewidzianych w art. 2, 3 i 4.

4. Decyzja wykonawcza Rady, o której mowa w ust. 3, określa termin rozpoczęcia stosowania przepisów ustanowionych w art. 2, 3 i 4, jak również okres ich obowiązywania, który nie może przekraczać początkowego okresu sześciu miesięcy.
5. Komisja monitoruje i na bieżąco weryfikuje sytuację instrumentalizacji migrantów. Jeżeli Komisja uzna to za stosowne, może zaproponować uchylenie decyzji wykonawczej Rady, o której mowa w ust. 3, lub przyjęcie nowej decyzji wykonawczej Rady w sprawie zezwolenia na przedłużenie stosowania szczególnych odstępstw, o których mowa w art. 2, 3 i 4, na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. Przedmiotowe państwo członkowskie przekazuje Komisji szczegółowe informacje niezbędne do prowadzenia tego przeglądu oraz przedstawienia wniosku dotyczącego uchylenia lub przedłużenia, a także wszelkie inne informacje, o które ewentualnie zwróci się Komisja.

### *Artykuł 8*

#### **Współpraca i ocena**

1. Komisja, właściwe instytucje i agencje Unii Europejskiej oraz państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów ściśle ze sobą współpracują i regularnie przekazują sobie nawzajem informacje o wykonywaniu odstępstw i środków, o których mowa w art. 7. Przedmiotowe państwo członkowskie nadal przekazuje wszystkie istotne dane, w tym dane statystyczne, mające znaczenie dla wykonania niniejszego rozporządzenia, za pośrednictwem unijnej sieci ds. reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego.
2. Państwo członkowskie doświadczające instrumentalizacji migrantów zapewnia ścisłą współpracę z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i odpowiednimi organizacjami partnerskimi w celu określenia sposobów wsparcia wnioskodawców w sytuacji instrumentalizacji zgodnie z przepisami określonymi w niniejszym rozdziale oraz w rozporządzeniu (UE) XXX/XXX [*rozporządzenie w sprawie procedur azylowych*] i dyrektywie XXX/XXX [*przekształcona dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania*].

## **ROZDZIAŁ IV**

### **Przepisy końcowe**

#### *Artykuł 9*

##### **Wejście w życie**

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich zgodnie z Traktatami.



Sporządzono w Strasburgu dnia r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego  
Przewodnicząca*

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*