



Europeiska  
unionens råd

Bryssel den 16 december 2021  
(OR. en)

15152/21

---

---

**Interinstitutionellt ärende:  
2021/0427(COD)**

---

---

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

## **FÖRSLAG**

---

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	15 december 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2021) 890 final
Ärende:	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrations- och asylområdet

---

För delegationerna bifogas dokument – COM(2021) 890 final.

---

Bilaga: COM(2021) 890 final



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 14.12.2021  
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Förslag till

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

**om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrations- och asylområdet**

## MOTIVERING

### 1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

#### **Svar på instrumentalisering av migranter vid EU:s yttre gränser**

Ett mycket oroande fenomen som observeras är statliga aktörers ökande roll i att på ett artificiellt sett skapa och underlätta irreguljär migration och använda migrationsströmmar som ett verktyg för politiska syften för att destabilisera Europeiska unionen och dess medlemsstater.

Som ett svar på den belarusiska regimens instrumentalisering av människor underströks i Europeiska rådets slutsatser av den 21–22 oktober 2021 att EU inte kommer att acceptera några försök från tredje parts sida att utnyttja flyktingar för politiska syften. Stats- och regeringscheferna förband sig till att även i fortsättningen motarbeta de pågående hybridattackerna från den belarusiska regimen vid EU:s gräns. De erinrade också om behovet av att säkerställa faktiska återvändanden och ett fullständigt genomförande av avtal och arrangemang om återtagande, med användning av nödvändiga påtryckningsmedel. De uppgav att Europeiska unionen alltjämt är fast besluten att säkerställa effektiv kontroll av sina yttre gränser. Kommissionen uppmanades att föreslå alla ändringar som krävs av EU:s rättsliga ramar samt konkreta åtgärder med tillräckligt ekonomiskt stöd för att säkerställa en omedelbar och adekvat reaktion i överensstämmelse med EU-rätten och internationella skyldigheter, inbegripet de grundläggande rättigheterna.

Den 23 november 2021 antog kommissionen tillsammans med unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ett meddelande<sup>1</sup> med en sammanfattning av de åtgärder som vidtagits för att hantera den omedelbara situationen samt ytterligare åtgärder som just nu vidtas för att skapa en mer permanent verktygslåda för att hantera framtida försök att destabilisera EU genom instrumentalisering av migranter. Kommissionen har redan tagit upp fenomenet i EU:s förnyade handlingsplan mot smuggling av migranter för 2021–2025<sup>2</sup>.

Som en del av dessa åtgärder antog kommissionen den 1 december 2021 ett förslag till rådets beslut grundat på artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) som syftade till att stödja Lettland, Litauen och Polen genom att föreskriva de åtgärder och det operativa stöd som krävs för att på ett ordnat och värdigt sätt, med full respekt för grundläggande rättigheter, hantera ankomsten av personer som instrumentaliserats av Belarus. Förslaget kompletterar unionens och dess medlemsstaters ekonomiska, operativa och diplomatiska insatser för att avvärja denna hybridattack, inbegripet restriktiva åtgärder mot den belarusiska regimen, tillhandahållande av materiellt stöd genom unionens civilskyddsmekanism till de berörda medlemsstaterna och utnyttjande av EU-organ eller mobilisering av ytterligare medel till stöd för Lettland, Litauen och Polen.

Det kan inte uteslutas att andra framöver kommer att försöka genomföra hybridattacker mot unionen som inbegriper instrumentalisering av migranter. Det är därför viktigt att unionen och

---

<sup>1</sup> Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Reaktion på statsstödd instrumentalisering av migranter vid EU:s yttre gränser (JOIN(2021) 32 final).

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

dess medlemsstater är rustade fullt ut för att bemöta all framtida instrumentalisering av migranter och kan svara snabbt. De element som förs fram i detta förslag, tillsammans med de åtgärder som ingår i ändringen av kodexen om Schengengränserna, följer Europeiska rådets uppmaning till kommissionen och syftar till att tillhandahålla en ram för ett sådant svar.

När medlemsstaterna står inför instrumentalisering av migranter bör de ha flexibilitet att agera inom en rättslig ram som är utformad för att bemöta denna särskilda situation och att säkerställa att rättigheterna för dem som fallit offer för instrumentalisering respekteras. Därför föreslår kommissionen ett nytt instrument tillsammans med dem som redan ingår i den nya migrations- och asylpakten i syfte att ta itu med den exceptionella omständighet som instrumentalisering av migranter innebär. Detta förslag bygger på de lösningar som tillämpas inom ramen för stödåtgärderna för Lettland, Litauen och Polen, i syfte att fullt ut utrusta medlemsstaterna med de nödvändiga rättsliga verktyg som krävs för att hantera framtida instrumentaliseringssituationer när de uppstår. Detta skulle tillhandahålla en stabil ram som kan användas för att hantera alla sådana situationer i framtiden och därmed göra det onödigt att tillgripa provisoriska åtgärder inom ramen för artikel 78.3 i EUF-fördraget för att hantera de instrumentaliseringssituationer som faller inom ramen för detta förslag.

I förslaget om ändring av kodexen om Schengengränserna<sup>3</sup> definieras instrumentalisering av migranter som en situation där ett tredjeland anstiftar irreguljära migrationsströmmar till unionen genom att aktivt uppmuntra eller underlätta tredjelandsmedborgares förflyttning till de yttre gränserna, till eller från det egna territoriet och sedan vidare mot dessa yttre gränser, när detta agerande tyder på ett tredjelands avsikt att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra väsentliga statliga funktioner, inbegripet territoriell integritet, upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.

Detta förslag medföljer förslaget om ändring av kodexen om Schengengränserna och hanterar instrumentaliseringssituationer från ett migrations-, asyl- och återvändandeperspektiv<sup>4</sup>. Syftet med detta förslag är att stödja den medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliseras genom att inrätta ett särskilt förfarande för migrations- och asyihantering i nödsituationer samt, i nödvändiga fall, sörja för stöd- och solidaritetsåtgärder för att på ett human, ordnat och värdigt sätt, med full respekt för grundläggande rättigheter, hantera ankomsten av personer som instrumentaliseras av ett tredjeland. Det återger i stor utsträckning de möjligheter som erbjöds till Lettland, Litauen och Polen inom ramen för förslaget till rådets beslut om provisoriska nödåtgärder till förmån för dessa medlemsstater<sup>5</sup>. Man kan förvänta sig att EU och andra medlemsstater, när de angivna åtgärderna är motiverade, också kommer att stödja de medlemsstater som står inför konsekvenserna av instrumentalisering av migranter genom instrument såsom stöd från EU-organ, EU:s finansieringsmöjligheter och unionens civilskyddsmekanism.

De föreslagna alternativen kompletterar och förstärker förslagen inom ramen för den nya migrations- och asylpakten. De specifika regler som anges i detta förslag till en permanent ram grundas därför på och bör vara förenliga med de kommissionsförslag som ligger till grund för EU:s framtida migrations- och asylpolitik. För det första, förslaget från 2016 om en

---

<sup>3</sup> COM förslag (xxxx/xxxx) om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

<sup>4</sup> COM förslag (xxxx/xxxx) om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

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

förordning om asylförfaranden<sup>6</sup> vilket fullt ut harmoniserar och fastställer de övergripande förfaranderegler och garantierna på asylområdet och det ändrade förslag<sup>7</sup> som antogs 2020, vari det nya asylgränsförfarandet inrättas. För det andra, förslaget från 2016 till en omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor<sup>8</sup>, som lägger grunden till mer enhetliga materiella mottagningsvillkor och skapar ytterligare skyldigheter för personer som ansöker om internationellt skydd för att förhindra otillåtna förflyttningar. För det tredje, förslaget från 2018 om en omarbetning av återvändandedirektivet<sup>9</sup> vilken kommer att förbättra effektiviteten för EU:s återvändandepolitik. Och slutligen förslaget till en förordning om krisituationer och force majeure-situationer<sup>10</sup> (2020 års förslag till en krisförordning) som anpassar asyl- och återvändandebestämmelserna samt solidaritetsmekanismen för att hjälpa medlemsstaterna hantera kriser och force majeure.

De åtgärder som ingick i 2020 års förslag till en krisförordning var inte utformade för att hantera situationer där unionens integritet och säkerhet är under attack till följd av instrumentalisering av migranter. De särskilda asylregler som planerades i förslaget togs särskilt fram för situationer med en ”massiv tillströmning”, där en medlemsstat inte klarar av att hantera det stora antalet ankomster, och för force majeure-situationer.

Även om detta förslag syftar till att hantera den specifika situationen med instrumentalisering av migranter, tar det inspiration från reglerna i 2020 års förslag om en krisförordning för att utforma särskilda åtgärder som är skraddarsydda för att effektivt svara på fientliga åtgärder från ett tredjeland i linje med unionens grundläggande värden. Dessa regler syftar till att hantera sådana specifika situationer utan att undergräva rätten till asyl eller principen om *non-refoulement* och säkerställer till fullo skyddet av de grundläggande rättigheterna för människor som instrumentaliserats. Åtgärderna som omfattas av förslaget kommer att komplettera gränskontrollåtgärder inom ramen för kodexen om Schengengränserna med särskilda regler för förfaranden för asyl och återvändande i tillägg till operativa åtgärder och solidaritetsåtgärder till stöd för den berörda medlemsstaten.

I de fall där EU är under angrepp är det viktigt att EU, på Europeiska rådets nivå, erkänner att agerandet från ett tredjeland kan anses vara instrumentalisering av migranter. Detta agerande är inte nödvändigtvis inriktat på en eller flera medlemsstater utan på EU som helhet och kräver därför stöd från hela EU. I en sådan situation ger detta förslag den berörda medlemsstaten möjlighet att tillämpa ett särskilt förfarande för migrations- och asyihantering i nödsituationer med särskilda förfaranderegler för längre registreringsfrister och möjlighet att vid gränsen besluta huruvida ansökningar kan tas upp till prövning och besluta om deras innehåll, utom i de fall då särskilda sårbarheter inte kan tillgodoseas. Det innehåller också särskilda bestämmelser om återvändande. Den medlemsstat som står inför instrumentalisering av migranter kan begära att dessa särskilda regler tillämpas individuellt eller kumulativt för att

---

<sup>6</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, COM(2016) 467 final – 2016/0244 (COD).

<sup>7</sup> Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, COM(2020) 611 final.

<sup>8</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), COM(2016) 0465 final – 2016/0222 (COD).

<sup>9</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning), COM(2018) 634 final.

<sup>10</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av krisituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet, COM(2020) 613 final.

hjälpa den hantera de extraordinära omständigheterna. Dock måste de villkor som anges för tillämpningen av varje bestämmelse uppfyllas var för sig. Dessutom bör screening av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer i enlighet med bestämmelserna i förslaget till förordning om screening tillämpas med möjlighet att förlänga tidsfristen på fem dagar med fem dagar till i enlighet med vad som anges i det förslaget<sup>11</sup>.

Förslaget bevarar rätten till tillträde till EU:s territorium för att söka asyl och tillgång till själva förfarandet för internationellt skydd. Dessutom fortsätter de skyddsåtgärder som är tillämpliga inom ramen för EU-rätten att tillämpas för att säkerställa skydd av utsatta personer, inklusive barn. Dessa åtgärder åtföljs av en rad ytterligare skyddsåtgärder. Förslaget innehåller också en möjlighet för den berörda medlemsstaten att begära stöd- och solidaritetsåtgärder till vilka andra medlemsstater kan bidra. Enligt detta förslag måste rådet genom ett genomförandebeslut godkänna att den medlemsstat som konfronteras med instrumentalisering av migranter tillämpar förfarandet för migrations- och asylhantering i nödsituationer.

- (1) Förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer vid de yttre gränserna i situationer där migranter instrumentaliserar

Genom detta förslag inrättas ett förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer med avseende på tredjelandsmedborgare och statslösa personer som gripits eller påträffats i närheten av gränsen till ett tredjeland som instrumentaliserar migranter, efter en obehörig gränspassage eller efter att de har infunnit sig vid ett gränsövergångsställe.

- (a) Förfarandet för asylhantering i nödsituationer

De viktigaste inslagen i detta förfarande är följande:

- **Möjlighet för den berörda medlemsstaten att registrera en asylansökan och erbjuda möjligheten att lämna in den endast vid särskilda registreringsställen i närheten av gränsen, inbegripet de gränsövergångsställen som utsetts för detta ändamål**

Inom ramen för den ändrade kodexen om Schengengränserna kommer den medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliserar att tillåtas begränsa strömmarna vid gränsen genom att begränsa antalet öppna gränsövergångsställen i syfte att förhindra obehöriga inresor och skydda sin nationella säkerhet.

För att säkerställa samstämmighet med dessa åtgärder i en instrumentaliseringsituation säkerställer detta förslag en verklig och effektiv åtkomst till asylförfarandet i enlighet med de möjligheter som erbjuds genom förslaget till förordning om asylförfaranden, vilket tillåter medlemsstaterna att utse särskilda ställen för registrering och inlämning av ansökningar om internationellt skydd. Dessa särskilda registreringsställen kan vara belägna i närheten av gränsen, och kan också omfatta gränsövergångsställen som utsetts för detta ändamål.

- **Möjlighet att förlänga registreringsfristen till upp till fyra veckor**

---

<sup>11</sup> Förslaget till förordning om screening innehåller också bestämmelser om preliminära hälsokontroller, inbegripet för smittsamma sjukdomar, som ska gälla för alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som genomgår screening vid de yttre gränserna.

Detta förslag tillåter, men kräver inte, att den medlemsstat som ställs inför en instrumentalisering av migranter förlänger registreringsfristen för ansökningar om internationellt skydd till upp till fyra veckor när det gäller asylansökningar från tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som gripits eller påträffats i närheten av den yttre gränsen till ett tredjeland som instrumentaliserar migranter, efter en olaglig inresa eller efter det att de har infunnit sig vid ett gränsövergångsställe. Denna flexibilitet kan behövas för att hjälpa medlemsstaten att reagera effektivt på tredjelandets fientliga agerande och samtidigt göra det möjligt för medlemsstaten att hantera den oväntade mängden ärenden med tanke på agerandets karaktär och plötslighet.

I de fall där migranter instrumentaliseras genom ett plötsligt och oförutsebart agerande från ett fientligt tredjeland kan den medlemsstat som står inför denna situation behöva avleda resurser till att hantera tredjelandsmedborgares eller statslösa personers ankomst till dess gränser. Till följd av detta kan den berörda medlemsstaten behöva tid för att omorganisera sina resurser och öka sin kapacitet, även med stöd av EU:s byråer. Om den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter använder sig av den längre registreringsfristen ska den prioritera registrering av ansökningar om internationellt skydd om ärendet sannolikt är välgrundat eller har lämnats in av ensamkommande barn eller av underåriga och deras familjemedlemmar.

- **Möjlighet att tillämpa asylgränsförfarandet på alla ansökningar och möjlighet att förlänga dess varaktighet**

Åtgärderna bör hjälpa den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter att förhindra inresa för personer som inte uppfyller inresevillkoren, samtidigt som de grundläggande rättigheterna skyddas. Möjligheten att pröva en ansökan vid gränsen utan att tillåta inresa till territoriet i enlighet med artikel 41 i förslaget till förordning om asylförfaranden erbjuder denna typ av skydd. För närvarande, liksom enligt reglerna i förslagen inom ramen för den nya pakten, får gränsförfarandet emellertid endast användas under en begränsad rad omständigheter för att bedöma huruvida ansökningar kan tas upp till prövning och grunderna för dem.

Detta förslag gör det därför möjligt för medlemsstaterna att tillämpa förfarandet för asylhantering i nödsituationer för att besluta huruvida ansökningar kan tas upp till prövning och besluta om deras innehåll, förutom när det inte är möjligt av medicinska skäl. Denna åtgärd kommer att begränsa det fientliga tredje landets möjlighet att rikta in instrumentaliseringen på särskilda tredjelandsmedborgare och statslösa personer som inte omfattas av gränsförfarandet. Om ett negativt beslut fattas inom ramen för förfarandet för asylhantering i nödsituationer kommer sökanden att ha rätt till ett effektivt rättsmedel men överklagandet kommer inte automatiskt att ha en suspensiv verkan, som föreskrivs i artikel 54.3 i det ändrade förslaget till förordning om asylförfaranden.

Som föreskrivs i det ändrade förslaget till förordning om asylförfaranden och som uttryckligen anges i detta förslag skulle reglerna och garantierna i förordningen om asylförfaranden tillämpas under förfarandet för asylhantering i nödsituationer för att säkerställa att rättigheterna för dem som söker internationellt skydd tryggas, samtidigt som rätten till asyl och principen om *non-refoulement* upprätthålls.

I förslaget föreskrivs vidare obligatorisk prioritering av välgrundade ansökningar och ensamkommande barns, familjers och barns ansökningar. Om det efter slutförd screening eller under prövningen av ansökan visar sig att ansökan sannolikt är välgrundad eller om ansökan

har lämnats in av underåriga och deras familjer eller av ensamkommande barn, bör ansökan prioriteras i enlighet med artikel 33.5 i 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden. Dessutom bör den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter inte tillämpa förfarandet för asylhantering i nödsituationer om det finns medicinska skäl i enlighet med artikel 41.9 c i 2020 års ändrade förslag till förordning om asylförfaranden.

Detta förslag ger också möjlighet att förlänga gränsförfarandets varaktighet, inbegripet ett eventuellt överklagande, till sexton veckor.

I likhet med den förlängning av registreringsfristen som nämns ovan kan en förlängning av varaktigheten för förfarandet för asylhantering i nödsituationer anses hjälpa medlemsstaterna i samband med instrumentaliseringen av migranter, med tanke på instrumentaliseringens karaktär och plötslighet. Den berörda medlemsstaten kan behöva tid för att omorganisera sina resurser och öka sin kapacitet, även med stöd av EU:s byråer. Dessutom kommer antalet ärenden som handläggs inom ramen för förfarandet för asylhantering i nödsituationer att vara större (eftersom alla sökande i princip kan omfattas av det) än under normala omständigheter. Förlängningen kommer därför att hjälpa medlemsstaten att tillämpa fiktionen om icke-inresa under en längre period, vilket ger större flexibilitet att hantera den ökade arbetsbördan.

I enlighet med de skyddsåtgärder som föreskrivs i förslaget till förordning om asylförfaranden och förslaget till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor bör sökande tas i förvar endast som en sista utväg när andra tillräckliga men mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas i ett specifikt fall. Tillämpningen av ett förfarande för asylhantering i nödsituationer kommer därför inte att innebära att sökande systematiskt tas i förvar.

#### (b) Materiella mottagningsvillkor

I de fall där migranter instrumentaliseras kan det vara svårt för en medlemsstat att säkerställa att normerna för materiella mottagningsvillkor uppfylls eftersom dess administrativa kapacitet kan vara överbelastad till följd av instrumentaliseringen. Medlemsstaten måste hantera normala flöden utöver de ökade flödena till följd av instrumentaliseringen och även omorganisera resurser för att skydda sin territoriella integritet. Dock måste den drabbade medlemsstaten säkerställa att alla eventuella åtgärder respekterar grundläggande humanitära garantier, såsom att tredjelandsmedborgare som befinner sig på dess territorium förses med mat, vatten, kläder, lämplig medicinsk vård, stöd för utsatta personer och tillfälligt boende, som också fastställts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i nya interimistiska beslut.

Enligt artikel 17.9 i förslaget till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor tillåts medlemsstaten att, i vederbörligen motiverade fall och på vissa villkor, fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor, förutsatt att den säkerställer tillgång till hälso- och sjukvård i enlighet med artikel 18 och en värdig levnadsstandard för alla sökande. Detta förslag utvidgar möjligheten att fastställa avvikande materiella mottagningsvillkor i situationer där migranter instrumentaliseras förutsatt att grundläggande behov täcks, inbegripet tillfälligt boende, mat, vatten, kläder, lämplig medicinsk vård och stöd till utsatta personer, med full respekt för rätten till människans värdighet. Den berörda medlemsstaten bör säkerställa att humanitära organisationer har tillträde och får tillhandahålla humanitärt bistånd i enlighet med relevanta behov.

#### (c) Förfarandet för återvändandehantering i nödsituationer



I en situation där migranter instrumentaliserats är det nödvändigt att utrusta den berörda medlemsstaten med de rättsliga verktyg den behöver för att säkerställa ett snabbt återvändande av dem som inte uppfyller kraven för internationellt skydd. I förslaget tillhandahålls därför möjligheten att avvika från artikel 41a i förslaget till förordning om asylförfaranden och från tillämpningen av förslaget till omarbetning av återvändandedirektivet när det gäller tredjelandsmedborgare eller statslösa personer vars ansökan om internationellt skydd har avslagits inom ramen för förfarandet för asylhantering i nödsituationer. När det gäller tredjelandsmedborgare som inte har ansökt om internationellt skydd kan bestämmelsen i artikel 2.2 a i det omarbetade återvändandedirektivet tillämpas av medlemsstaten. Det undantag som anges i detta förslag syftar till att inrätta en mekanism som liknar undantaget i artikel 2.2 a i det omarbetade återvändandedirektivet, jämförbart med de bestämmelser som föreslagits till förmån för Lettland, Litauen och Polen. Det innehåller också särskilda skyddsåtgärder, i synnerhet när det gäller respekten för principen om *non-refoulement*, med beaktande av barnets bästa, familjelivet och hälsotillståndet för tredjelandsmedborgare och statslösa personer, samt när det gäller begränsningar av användningen av tvångsmedel, uppskjutande av avlägsnande, akutsjukvård och utsatta personers behov samt förhållanden i samband med förvar, samtidigt som dessa personers grundläggande rättigheter säkerställs fullt ut.

## (2) Stöd- och solidaritetsåtgärder

När det gäller stöd- och solidaritetsåtgärder införs genom förslaget åtgärder som är inriktade på behoven i den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter.

En situation där unionen är utsatt för angrepp kräver EU-lösningar och EU-stöd. Alla medlemsstater behöver därför reagera snabbt och stödja den berörda medlemsstaten.

Denna typ av situation kräver dock en annan strategi och ett annat förfarande än de som för närvarande ingår i den nya paktens instrument. Förslaget innehåller en möjlighet att tillgripa alla åtgärder som skulle kunna avhjälpa instrumentaliseringen av migranter. Möjliga stöd- och solidaritetsåtgärder skulle kunna omfatta kapacitetsåtgärder för att hjälpa till att hantera konsekvenserna av instrumentalisering av migranter, stöd till återvändandeinsatser och hjälp med kontakter med tredjeländer från vilka de människor som är instrumentaliserade härrör. Den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter bör identifiera sina stöd- och solidaritetsbehov och informera kommissionen om dessa. Kommissionen kommer sedan att uppmana övriga medlemsstater att bidra till att hjälpa den berörda medlemsstaten och samordna dessa åtgärder.

Eftersom effekterna av instrumentalisering lätt kan sprida sig och (eller till och med ha som mål att) påverka angränsande medlemsstater och Europeiska unionen mer allmänt, är det nödvändigt att föreskriva medel för att tillhandahålla stöd på EU-nivå. Om den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter begär stöd från EU:s byråer bör byråerna prioritera sitt operativa stöd. Detta skulle särskilt vara fallet för Europeiska unionens asylbyrå, som kan hjälpa till att registrera och handlägga ansökningar, för att säkerställa screening av utsatta migranter och stödja förvaltningen och utformningen av mottagningsanläggningar och införandet av lämpliga standarder för dem; för Frontex, som kan stödja gränskontrollverksamhet, inbegripet screening och återvändandeinsatser; och för Europol, som kan tillhandahålla underrättelser. I likhet med förfarandet för operativt stöd inom ramen för förslaget till ändring av kodexen om Schengengränserna bör Europeiska unionens asylbyrå också på eget initiativ kunna erbjuda stöd på asylområdet enligt artikel 16.1 d i förordningen

om Europeiska unionens asylbyrå, medan ytterligare stöd skulle kunna tillhandahållas av Frontex och Europol i enlighet med deras respektive mandat.

Dessa stöd- och solidaritetsåtgärder skulle komplettera annat bistånd vilket ska ges till den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter och som kan komma att vidtas utanför ramen för detta förslag, såsom åtgärder enligt artikel 25a i viseringskodexen<sup>12</sup> eller utrikespolitiska åtgärder (t.ex. diplomatiska kontakter, restriktiva åtgärder, handelsåtgärder) eller ekonomiskt stöd, inbegripet inom ramen för Europeiska asyl-, migrations- och integrationsfonden eller instrumentet för gränsförvaltning och visering.

- (3) Ett särskilt förfarande för att godkänna tillämpningen av förfarandet för migrations- och asylhantering i nödsituationer

Den medlemsstat som står inför instrumentalisering av migranter och som avser att tillämpa förfarandet för migrations- och asylhantering i nödsituationer måste lämna en begäran till kommissionen om de undantag som den önskar använda, liksom eventuella stöd- och solidaritetsåtgärder. På grundval av den information som lämnats av den berörda medlemsstaten kommer kommissionen, när så är lämpligt och utan dröjsmål, att utarbeta ett förslag till rådets genomförandebeslut om fastställande av de undantag som kan tillämpas, vilket bör gälla under en inledande period på högst sex månader. Rådets genomförandebeslut kommer att godkänna att undantagen tillämpas och ange deras tillämpning i tiden, inbegripet startdatum och varaktighet. Kommissionen bör fortlöpande övervaka och se över situationen, inbegripet åtgärdernas proportionalitet, och föreslå antingen en förlängning av åtgärderna eller ett upphävande av dem om situationen så kräver.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom detta politikområde**

Detta förslag är helt förenligt med den nya migrations- och asylpakten som antogs av kommissionen i september 2020. Det ingår tillsammans med förslaget om en krisförordning som en annan del av den ram som kommer att innehålla ytterligare specifika regler för hanteringen av den särskilda situationen med instrumentalisering av migranter. Utgångspunkten för de särskilda regler som införs genom detta förslag är kommissionens förslag till förordning om asylförfaranden som antogs 2016 och dess ändrade förslag som antogs 2020, det förslag till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor som antogs 2016 och det förslag till omarbetning av återvändandedirektivet som antogs 2018. Förslaget är också förenligt med och innehåller en rättslig uppföljning av förslaget till rådets beslut om provisoriska åtgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen (COM(2021) 752).

### **Interaktion med artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt**

Inrättandet av särskilda regler vid instrumentalisering påverkar inte möjligheten för rådet att, på kommissionens förslag, besluta om provisoriska åtgärder till förmån för en medlemsstat som försatts i en sådan nödsituation som avses i artikel 78.3 i EUF-fördraget.

Syftet med detta förslag är att ge unionen möjlighet att hantera en specifik situation som den redan har ställts inför och förbereda sig inför liknande situationer i framtiden, vilket gör det möjligt för unionen att agera snabbt till förmån för den medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliseras. Det är nödvändigt att inrätta en permanent ram som

---

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 (EUT L 243, 15.9.2009, s. 1).

är skraddarsydd för denna situation och som unionen konsekvent kan förlita sig på, vilket också skulle göra det möjligt att bibehålla undantagskaraktären för provisoriska åtgärder enligt 78.3 i EUF-fördraget, då det vore onödigt att tillgripa artikel 78.3 i EUF-fördraget för att hantera instrumentaliseringssituationer som omfattas av detta förslag.

Detta förslag syftar till att inrätta särskilda regler för att stötta en medlemsstat i en situation där ett tredjeland anstiftar irreguljära migrationsströmmar till unionen genom att aktivt uppmuntra eller underlätta tredjelandsmedborgares förflyttning till de yttre gränserna, till eller från det egna territoriet och sedan vidare mot dessa yttre gränser, när detta agerande tyder på ett tredjelands avsikt att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra väsentliga statliga funktioner, inbegripet territoriell integritet, upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Detta förslag är förenligt med behovet av att minska trycket från irreguljära inresor och upprätthålla starka yttre gränser, vilket är viktiga inslag i den övergripande strategi som fastställs i den nya migrations- och asylpakten. Såsom anges i det gemensamma meddelandet<sup>13</sup> är detta förslag en del av ansträngningarna för att stärka EU:s rättsliga ram, inbegripet kommissionens förslag till förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium<sup>14</sup>, för att ge medlemsstaterna bättre verktyg för att skydda de yttre gränserna i situationer där migranter instrumentaliserar, samtidigt som full respekt för de grundläggande rättigheterna säkerställs. I detta sammanhang kompletterar det kodexen om Schengen gränserna och Schengenreformen, där kommissionen föreslår en permanent ram för att hantera eventuella situationer med instrumentalisering av migranter som unionen kan försättas i framöver.

Det syftar också till att minska irreguljära migranternas vidare förflyttningar och påfrestningarna på Schengenområdet. Det sörjer för snabbt och effektivt återvändande och återtagande av instrumentaliserade migranter, i enlighet med den övergripande strategi för migrationshantering som fastställs i den nya migrations- och asylpakten. Förslaget är också förenligt med, och bör användas parallellt med, unionens yttre åtgärder, såsom EU:s restriktiva åtgärder.

## **2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORCIONALITETSPRINCIPEN**

- **Rättslig grund**

Detta förslag stöder medlemsstater som står inför en instrumentalisering av migranter. Förslaget innehåller ett antal bestämmelser som rör förslaget till förordning om asylförfaranden och det ändrade förslaget till den förordningen, förslaget till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor och förslaget till omarbetning av återvändandedirektivet. Det bör därför antas på korrekt rättslig grund, nämligen artikel 78.2 d och f och artikel 79.2 c i EUF-fördraget, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

---

<sup>13</sup> Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Reaktion på statsstödd instrumentalisering av migranter vid EU:s yttre gränser (JOIN(2021) 32 final).

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

- **Variabel geometri**

Två skäl avser variabel geometri, dvs. frågan om Irlands och Danmarks deltagande i denna förordning.

I enlighet med protokoll nr 21 om Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och EUF-fördraget, kan Irland besluta att delta i antagandet och tillämpningen av åtgärder för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem. Irland har i detta avseende meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av direktiv 2005/85/EG och sitt beslut att inte delta i antagandet av direktiv 2013/32/EU. Följaktligen är bestämmelserna i direktiv 2005/85/EG tillämpliga på Irland medan bestämmelserna i det nuvarande direktivet inte är tillämpliga på Irland. Irland har inte meddelat sin önskan att delta i antagandet av den nya förordningen om asylförfaranden, vilket skulle vara nödvändigt för att denna förordning ska ha rättslig verkan för Irland, om Irland skulle besluta att delta, i enlighet med protokoll nr 21.

I enlighet med protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, är direktiv 2005/85/EG och direktiv 2013/32/EU inte bindande för eller tillämpliga på Danmark. Danmark deltar inte heller i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

I avdelning V i EUF-fördraget, om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, ges Europeiska unionen vissa befogenheter i dessa frågor. Dessa befogenheter måste utövas i enlighet med artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen, dvs. endast om och i den utsträckning som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av de enskilda medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av Europeiska unionen.

En situation där ett tredjeland anstiftar irreguljära migrationsströmmar till unionen genom att aktivt uppmuntra eller underlätta tredjelandsmedborgares förflyttning till de yttre gränserna, till eller från det egna territoriet och sedan vidare mot dessa yttre gränser, när detta agerande tyder på ett tredjeland avsikt att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra väsentliga statliga funktioner, inbegripet territoriell integritet, upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten, bör anses vara en attack på EU som helhet och kräver därför EU-lösningar och EU-stöd. Det finns ett behov av att utrusta den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter med lämpliga rättsliga verktyg för att hantera situationen på ett effektivt sätt och av att alla medlemsstater snabbt ska kunna reagera och stödja den berörda medlemsstaten.

För att dessa mål ska kunna uppnås krävs åtgärder på EU-nivå eftersom de har en gränsöverskridande karaktär. Det står klart att enskilda medlemsstaters åtgärder inte räcker till för att tillgodose behovet av en gemensam EU-lösning på ett gemensamt problem.

En sådan gemensam lösning kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand, utan kan snarare, på grund av det föreslagna beslutets omfattning och verkningar, uppnås bättre på unionsnivå. Unionen måste därför agera och kan vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen.

- **Proportionalitetsprincipen**

I enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen fastställs i detta förslag till förordning de exakta villkoren för när särskilda asylförfaranderegler kan tillämpas, bestämmelser om tillämpningsområdet och tidsfrister för tillämpningen av sådana regler samt nödvändiga skyddsåtgärder.

Alla delar av de åtgärder som föreslås för att hantera den specifika situationen med instrumentalisering av migranter är begränsade till vad som är nödvändigt för att säkerställa att medlemsstaterna kan hantera situationen på ett ordnat och effektivt sätt och samtidigt säkerställa likabehandling i fråga om rättigheter och garantier för sökande. I detta avseende är undantagen från bestämmelserna i 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden, 2020 års ändrade förslag till förordning om asylförfaranden, det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor och det omarbetade återvändandedirektivet proportionerliga, med ett antal skyddsåtgärder som skapar en balans mellan å ena sidan att möta de omedelbara behoven hos den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter och som behöver hantera denna situation och å andra sidan behovet av rättssäkerhet och enhetlighet i tillämpningen av undantag och särskilda regler samt det nödvändiga skyddet av tredjelandsmedborgare som instrumentaliseras.

I förslaget fastställs skyddsåtgärder för tillämpningen av undantagen och särskilda regler. Med tanke på att instrumentalisering av migranter är en extraordinär situation anses det vara proportionerligt att tillämpa förfarandet för asylhantering i nödsituationer på alla sökande, eftersom det skulle bidra till att undvika att tredjeländer inriktar sig på specifika nationaliteter eller kategorier av migranter uteslutna från gränsförfarandet. För att göra det möjligt för medlemsstaterna att hantera det ökade antalet personer som placeras i förfarandet för asylhantering i nödsituationer förlängs gränsförfarandets maximala varaktighet till sexton veckor. Detta anses tillräckligt för att ge medlemsstaten den flexibilitet som krävs för att behandla ansökningar i närheten av gränsen eller vid utsedda gränsövergångsställen utan att tredjelandsmedborgare och statslösa personer tillåts resa in på territoriet. Undantagen från det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor är proportionerliga när det gäller instrumentalisering av migranter till följd av ett tredjelands fientliga agerande, då det i praktiken kanske inte är möjligt för medlemsstaten att säkerställa de materiella mottagningsvillkor som normalt krävs eftersom medlemsstatens kapacitet kan vara överbelastad. De bör ses mot bakgrund av de skyddsåtgärder och den flexibilitet som erbjuds i 2020 års ändrade förslag till förordning om asylförfaranden för att organisera resurser och kapacitet för att tillämpa gränsförfarandet. Om undantaget tillämpas måste medlemsstaten tillgodose sökandens grundläggande behov och ha full respekt för människans värdighet.

De särskilda undantagen från det omarbetade återvändandedirektivet är proportionerliga för att säkerställa ett snabbt återvändande för dem som inte uppfyller kraven för internationellt skydd, vilket är avgörande i en situation där migranter instrumentaliseras för att förhindra ytterligare ankomster. Ett antal skyddsåtgärder införs för att skydda de grundläggande rättigheterna för dem som är föremål för återvändande i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och internationella skyldigheter.

Det föreslås också att dessa åtgärders varaktighet begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att göra det möjligt för de berörda medlemsstaterna att hantera instrumentalisering, och under alla omständigheter bör de tillämpas under en inledande period på högst sex månader. I detta syfte bör kommissionen, efter rådets godkännande, fortlöpande övervaka och se över

situationen vilket omfattar att avgöra om de åtgärder som medlemsstaten har fått godkännande att tillämpa förblir proportionerliga.

- **Val av instrument**

Endast en förordning där det fastställs särskilda regler för och undantag från asyl- och återvändandeförfarandena inom unionen, och vars bestämmelser är direkt tillämpliga, kan ge den grad av enhetlighet och effektivitet som behövs vid tillämpningen av EU:s förfaranderegler om asyl i en situation där migranter instrumentaliserar.

### **3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR**

- **Samråd med berörda parter**

Förslaget bygger på den information som berörda parter har lämnat under samrådsprocessen sedan början av sommaren 2021.

- **Grundläggande rättigheter**

Detta förslag respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt de skyldigheter som följer av internationell rätt, däribland verklig och faktisk tillgång till asylförfarandet och tillträde till EU:s territorium i syfte att ansöka om internationellt skydd. För att uppfylla detta bör den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringsituation säkerställa att det finns tillräckligt med registreringsställen, inklusive gränsövergångsställen, öppna och lättillgängliga. Som förklaras nedan respekterar det förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer som föreskrivs i detta beslut de grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan, däribland rätten till människans värdighet (artikel 1), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 4), rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8), rätten till asyl (artikel 18), skyddet mot kollektiva utvisningar och *refoulement* (artikel 19.1 och 19.2), rätten till icke-diskriminering (artikel 21), principen om jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 23), barnets rättigheter (artikel 24) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47). Kommissionen anser dessutom att det är nödvändigt att medlemsstaterna respekterar yttrandefriheten, mediefriheten och föreningsfriheten för organisationer i det civila samhället.

När det gäller tillämpningen av förfarandet för migrations- och asylhantering i nödsituationer är principerna och garantierna i förslagen i den nya pakten fortfarande tillämpliga på sökande som omfattas av det förfarandet. Dessutom innehåller förslaget en obligatorisk prioritering av välgrundade ansökningar efter slutförd screening eller när skyddsbehoven blir uppenbara, i enlighet med 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden, och ansökningar som lämnats in av ensamkommande barn, familjer och barn. Det ligger i dessa sökandes intresse att beslut fattas om deras asylansökningar så snabbt som möjligt. Garantierna för personer med särskilda förfarandebeställningar i enlighet med artikel 41.9 b i 2020 års ändrade förslag till förordning om asylförfaranden fortsätter också att gälla. Förslaget garanterar också rätten till effektiva rättsmedel och säkerställer att domstolarna har befogenhet att avgöra huruvida sökanden får stanna kvar på medlemsstatens territorium eller inte i avvaktan på ett beslut om överklagande, och innehåller de rätta tillämpliga garantierna för att en sökande ska kunna göra en sådan begäran till domstol.

Detta förslag tar full hänsyn till barnets rättigheter och till utsatta personers särskilda behov. De skyddsåtgärder som föreskrivs för barn och utsatta personer i förslaget till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor ska komma i främsta rummet för de behöriga myndigheterna, inbegripet när någon måste sättas i förvar. När det gäller fastställandet av avvikande mottagningsvillkor sörjer den ram som föreskrivs i detta förslag för att skyddet av människans värdighet alltid respekteras under alla omständigheter.

Rätten till frihet och fri rörlighet skyddas genom att förvar, i de fall där det används i samband med förfarandet för migrations- och asylhantering i nödsituationer, endast kan tillämpas inom en strikt reglerad ram och under en begränsad tid. I enlighet med artikel 7 i förslaget till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor får medlemsstaterna begränsa den sökandes fria rörlighet för att behandla ansökningar i gränsförfarandet. Enligt förslaget till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor får medlemsstaterna inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande. I artikel 8 i det förslaget föreskrivs skäl och villkor för förvar, efter en individuell bedömning och när mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas, som gör det möjligt för medlemsstaterna att ta personer som ansöker om internationellt skydd i förvar för att inom ramen för ett förfarande besluta om sökanden har rätt att resa in på territoriet. I artikel 8 föreskrivs också att medlemsstaterna får ta en sökande i förvar endast om mindre ingripande åtgärder – såsom inskränkningar i den fria rörligheten enligt artikel 7 – inte kan tillämpas verkningsfullt.

Principen om *non-refoulement* i artikel 33 i 1951 års flyktingkonvention och artikel 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna respekteras också när undantag från det omarbetade återvändandenedirektivet tillämpas. I förslaget erinras därför uttryckligen om medlemsstaternas plikt att alltid iaktta denna princip när de fullgör sin skyldighet att kontrollera gränserna. Respekten för principen om *non-refoulement* inbegriper en bedömning av huruvida det finns någon risk för förföljelse, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling, eller risk för *kedje-refoulement*.

#### 4. BUDGETKONSEKVENSER

På grund av karaktären av detta förslag kopplat till instrumentalisering av migranter är det inte möjligt att på förhand uppskatta de eventuella budgetkonsekvenserna. Eventuella kostnader i samband med genomförandet av detta förslag kommer att täckas av budgeten för EU:s befintliga finansieringsinstrument under perioden 2021–2027 på området migration och asyl. Vid exceptionella behov kan de flexibilitetsmekanismer som föreskrivs i den nuvarande fleråriga budgetramen enligt rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093<sup>15</sup> användas.

Vad gäller de asylförfaranderelaterade aspekterna medför förslaget inga finansiella eller administrativa kostnader för unionen. I dessa delar påverkar det därför inte unionens budget.

#### 5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen kommer att använda rapporteringen inom ramen för nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet som ett verktyg för övervakning av situationen och

---

<sup>15</sup> Rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027, EUT L 4331, 22.12.2020, s. 11.

kommer vid behov att utfärda rekommendationer om förlängning eller upphörande av åtgärderna.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

### *Förslagets innehåll, dvs. att ta itu med situationer där migranter instrumentaliserar*

I **artikel 1** anges förordningens innehåll vilket är att på migrations- och asylområdet inom EU hantera situationer där migranter instrumentaliserar.

### *Förfarande för asylhantering i nödsituationer vid instrumentalisering*

Genom **artikel 2** införs de särskilda regler som medlemsstaterna får tillämpa i situationer där migranter instrumentaliserar inom ramen för ett förfarande för asylhantering i nödsituationer.

I **artikel 2.1 a** fastställs att den medlemsstat som konfronteras med instrumentalisering av migranter kan förlänga registreringsfristen för ansökningar om internationellt skydd till upp till fyra veckor när det gäller ansökningar från tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som gripits eller påträffats i närheten av den yttre gränsen till det tredjeland som instrumentaliserar migranter i samband med en obehörig gränspassage eller efter det att de har infunnit sig vid ett gränsövergångsställe. Man bör prioritera registrering av ärenden som sannolikt är välgrundade och ansökningar från ensamkommande barn och från underåriga och deras familjer.

I **artikel 2.1 b** fastställs möjligheten för den medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliserar att utvidga tillämpningsområdet för gränsförfarandet för asyl till att omfatta alla sökande, genom att inte utesluta någon kategori av sökande (utom medicinska fall enligt artikel 41.9 c i den ändrade förordningen om asylförfaranden). I **artikel 2.1 b** förtydligas också att när det efter screening eller under prövningen av ansökan inom gränsförfarandet tydligt visar sig att ansökan sannolikt är välgrundad eller att ansökan har lämnats in av underåriga och deras familjer, inbegripet ensamkommande barn, bör ansökan prioriteras.

Enligt **artikel 2.1 c** får medlemsstaterna tillämpa gränsförfarandet i enlighet med den ändrade förordningen om asylförfaranden under en period på sexton veckor, inbegripet eventuella överklaganden, varefter personen bör tillåtas resa in på territoriet utom när personen är föremål för återvändande.

Vid tillämpningen av dessa undantag fortsätter skyddsåtgärderna i förordningen om asylförfaranden att gälla.

### *Materiella mottagningsvillkor*

Genom **artikel 3** tillåts en medlemsstat att tillfälligt fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor förutsatt att medlemsstaten täcker de sökandes grundläggande behov och agerar med full respekt för människans värdighet.

### *Förfarandet för återvändandehantering i nödsituationer i instrumentaliseringsituationer*



I **artikel 4** fastställs en möjlighet för medlemsstaten att avvika från artikel 41a i förordningen om asylförfaranden och från tillämpning av det omarbetade återvändandedirektivet när det gäller tredjelandsmedborgare eller statslösa personer vars ansökan om internationellt skydd har avslagits inom ramen för förfarandet för asylhantering i nödsituationer vid gränsen i enlighet med artikel 2.1 b och c. Syftet med undantaget är att inrätta en mekanism liknande den i artikel 2.2 a i det omarbetade återvändandedirektivet. Förslaget innehåller också nödvändiga skyddsåtgärder när det gäller skyldigheten att respektera principen om *non-refoulement* och beakta barnets bästa, familjelivet och hälsotillståndet för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer, samt när det gäller begränsningar av användningen av tvångsmedel, uppskjutande av avlägsnande, akutsjukvård och utsatta personers behov samt förhållanden i samband med förvar, samtidigt som dessa personers grundläggande rättigheter respekteras fullt ut.

### ***Tillhandahållande av stöd- och solidaritetsåtgärder i en instrumentaliseringssituation***

Genom **artikel 5** får en medlemsstat möjlighet att begära stöd- och solidaritetsåtgärder från andra medlemsstater. Dessa åtgärder bör omfatta alla åtgärder som skulle kunna hjälpa att åtgärda situationen där migranter instrumentaliserats, inbegripet kapacitetsuppbyggande åtgärder, åtgärder för att stödja återvändande genom samarbete med tredjeländer eller kontakter med tredjeländer från vilka de människor som är instrumentaliserade härrör. Den berörda medlemsstaten bör skicka en begäran till kommissionen om stöd- och solidaritetsåtgärder från andra medlemsstater.

Kommissionen ska uppmana de övriga medlemsstaterna att bidra till förmån för en medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringssituation på ett sätt som motsvarar den medlemsstatens behov och samordna dessa åtgärder så snart som möjligt efter mottagandet av begäran. När det gäller operativt stöd får en medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringssituation begära stöd från Europeiska unionens asylbyrå<sup>16</sup>, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån eller Europol i enlighet med deras mandat.

### ***Särskilda skyddsåtgärder***

I **artikel 6** fastställs särskilda garantier. För att garantera tillgång till asylförfarandet bör den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter vederbörligen informera tredjelandsmedborgare eller statslösa personer på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå om de åtgärder som tillämpas, de ställen som är tillgängliga för registrering och inlämnande av en ansökan om internationellt skydd – särskilt var det närmaste ställe där de kan registrera eller lämna in sin ansökan om internationellt skydd ligger – möjligheten att överklaga beslutet om ansökan samt åtgärdernas varaktighet. Dessutom bör den medlemsstat som ställs inför en instrumentalisering av migranter inte tillämpa artiklarna 2, 3 och 4 längre än vad som är absolut nödvändigt för att hantera situationen, och inte längre än den period som anges i rådets genomförandebeslut.

### ***Godkännandeförfarandet***

---

<sup>16</sup> Europeiska unionens asylbyrå ska tillhandahålla bistånd på begäran av medlemsstaten eller på eget initiativ (med den berörda medlemsstatens samtycke) eller så kan rådet besluta om att åtgärder ska vidtas på grundval av ett förslag från kommissionen under sådana särskilda omständigheter.

I **artikel 7** fastställs förfarandet för godkännande av undantag. Kommissionen bör lägga fram ett förslag till rådets genomförandebeslut, som antas av rådet och som fastställer de undantag som ska tillämpas. I rådets genomförandebeslut fastställs startdatum för tillämpningen av undantagen samt deras varaktighet och den tillfälliga tillämpningen av beslutet. Undantagen bör tillämpas under högst sex månader. Kommissionen bör fortlöpande övervaka och se över situationen och på grundval av detta i lämpliga fall föreslå att rådets genomförandebeslut om godkännande av tillämpningen av de särskilda undantagen ska upphävas eller att ett nytt genomförandebeslut om godkännande av förlängning av tillämpningen av undantagen ska antas.

### ***Samarbete och översyn***

I **artikel 8** fastställs att kommissionen, Europeiska unionens byråer och medlemsstaterna bör ha ett nära samarbete och regelbundet informera varandra om genomförandet av de åtgärder, i enlighet med artikel 7, som fastställs i detta förslag. Medlemsstaterna måste också rapportera relevanta uppgifter, inbegripet statistik via EU-nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet.

FN-organ och andra relevanta partnerorganisationer bör ha faktiskt tillträde till gränsen på de villkor som anges i det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor och förordningen om asylförfaranden. FN:s flyktingkommissariat bör ges möjlighet att ta kontakt med sökande, även de som befinner sig vid gränsen. Medlemsstater som står inför en instrumentalisering av migranter bör ha ett nära samarbete med FN-organ och relevanta partnerorganisationer.

Förslag till

## EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

### om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrations- och asylområdet

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 78.2 d och f och 79.2 c,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande<sup>17</sup>,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande<sup>18</sup>,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) En situation där migranter instrumentaliserats kan uppstå när ett tredjeland anstiftar irreguljära migrationsströmmar till unionen genom att aktivt uppmuntra eller underlätta tredjelandsmedborgares förflyttning till de yttre gränserna, till eller från det egna territoriet och sedan vidare mot dessa yttre gränser, när detta agerande tyder på ett tredjelands avsikt att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra väsentliga statliga funktioner, inbegripet territoriell integritet, upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.
- (2) Denna förordning följer Europeiska rådets uppmaning till kommissionen i sina slutsatser av den 22 oktober 2021 att föreslå alla ändringar som krävs av EU:s rättsliga ramar samt konkreta åtgärder för att säkerställa en omedelbar och adekvat reaktion på hybridhotet i överensstämmelse med unionsrätten och internationella skyldigheter. Dessutom bidrar den till att upprätta en övergripande och permanent ram som förser de berörda medlemsstaterna med de verktyg som krävs för att effektivt och snabbt kunna reagera på en instrumentaliseringssituation med full respekt för grundläggande rättigheter och internationella skyldigheter.

---

<sup>17</sup> EUT C , , s .

<sup>18</sup> EUT C , , s .

- (3) Ett av verktygen i denna förordning är införandet av ett förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer som ger medlemsstaterna möjlighet att använda rättsliga verktyg för att hantera framtida situationer där migranter instrumentaliserar.
- (4) Denna förordning respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 1, 4, 7, 24, 18 och 19.2 och 19.2, samt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951. För att särskilt återspegla att barnets bästa måste komma i främsta rummet, tillgodose behovet av att respektera familjelivet och säkerställa skyddet av de berörda personernas hälsa, fastställs det i denna förordning särskilda regler och skyddsåtgärder som ska gälla för ensamkommande barn och underåriga och deras familjemedlemmar och för sökande vars hälsotillstånd kräver särskilt och adekvat stöd. De regler och garantier som fastställs i förordning (EU) XXX/XXX<sup>19</sup> [*förordningen om asylförfaranden*] bör fortsätta att gälla för personer som omfattas av förfarandet för asylhantering i nödsituationer, om inte annat föreskrivs i den här förordningen. Bestämmelserna i direktiv XXX/XXX [*det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor*]<sup>20</sup>, inbegripet bestämmelserna om förvar av personer som ansöker om internationellt skydd, bör fortsätta att gälla från och med den tidpunkt då en ansökan om internationellt skydd görs, om inte annat föreskrivs i denna förordning.
- (5) För att göra det möjligt för den medlemsstat som står inför en instrumentaliseringssituation att hantera migrationsströmmarna på ett ordnat sätt bör det vara möjligt för den berörda medlemsstaten att inom ramen för förfarandet för asylhantering i nödsituationer besluta att, när det gäller tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som gripits eller påträffats i närheten av gränsen till det tredjeland som instrumentaliserar migranter efter en obehörig gränspassage eller efter att ha infunnit sig vid ett gränsövergångsställe, registrera ansökningar om internationellt skydd endast vid särskilda registreringsställen som utsetts för detta ändamål i närheten av gränsen, och erbjuda en faktisk möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd endast på de särskilda ställen som har utsetts för detta ändamål och som bör vara lättillgängliga. En faktisk och verklig tillgång till förfarandet för internationellt skydd måste säkerställas i enlighet med artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951. I detta syfte bör den berörda medlemsstaten säkerställa att tillräckliga registreringsställen, som kan inbegripa gränsövergångsställen, har utsetts och är öppna för detta ändamål. Sökande bör vederbörligen informeras om var deras ansökan kommer att registreras och kan lämnas in.
- (6) I en situation med instrumentalisering av migranter är det viktigt att förhindra inresa för dem som inte uppfyller inresevillkoren, samtidigt som skyddet av de grundläggande rättigheterna säkerställs. För att säkerställa att den medlemsstat som står inför en sådan situation har den flexibilitet som krävs och undvika att ett fientligt tredjeland inriktar sig på särskilda nationaliteter eller särskilda kategorier av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer, bör det genom det förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer som fastställs i denna förordning vara möjligt för den berörda medlemsstaten att, inom ramen för ett gränsförfarande enligt artikel 41 i förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om asylförfaranden*], fatta beslut om huruvida ansökningar om internationellt skydd som lämnas in av

---

<sup>19</sup> EUT C , , s. .

<sup>20</sup> EUT C , , s. .

tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som har gripits eller påträffats i närheten av gränsen till det tredjelandet efter en obehörig gränspassage eller efter att ha infunnit sig vid ett gränsövergångsställe kan tas upp till prövning och fatta beslut om grunderna för dem. De principer och garantier som fastställs i förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om asylförfaranden] måste respekteras.

- (7) I de fall där förfarandet för asylhantering i nödsituationer tillämpas bör barnets bästa och skyddsåtgärder för sökande med medicinska tillstånd komma i främsta rummet för de behöriga myndigheterna. Därför bör den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringsituation från förfarandet för asylhantering i nödsituationer utesluta ärenden där det finns medicinska skäl för att inte tillämpa gränsförfarandet i enlighet med artikel 41.9 c i förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om asylförfaranden]. Detta bör också vara fallet om hälsoproblemen framkommer vid prövningen av ansökan. Den berörda medlemsstaten bör också prioritera prövning av ansökningar från personer vars ärenden sannolikt är välgrundade eller från underåriga och deras familjemedlemmar samt ensamkommande barn. Om det vid screeningen inom ramen för förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om screening]<sup>21</sup> eller vid prövningen av ansökan framkommer att en sökande behöver särskilda förfarandegarantier och adekvat stöd inte kan ges inom ramen för förfarandet vid gränsen bör den berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 41.9 b i förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om asylförfaranden], inte tillämpa, eller bör upphöra att tillämpa förfarandet för asylhantering i nödsituationer vid gränsen.
- (8) Enligt artikel 8.3 d i direktiv XXX/XXX [det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor] får en sökande tas i förvar som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet. I artikel 8.2 i det direktivet föreskrivs också att medlemsstaterna får ta en sökande i förvar endast om mindre ingripande åtgärder – såsom inskränkningar i den fria rörligheten enligt artikel 7 – inte kan tillämpas verkningsfullt. De bestämmelser och skyddsåtgärder avseende förvar som fastställs i direktiv XXX/XXX [det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor], i synnerhet de som berör ensamkommande barn, underåriga och deras familjer, måste respekteras. Alternativ till förvar, såsom inskränkningar i den fria rörligheten i enlighet med artikel 7 i direktiv XXX/XXX [det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor], kan vara lika effektiva som förvar i en situation där migranter instrumentaliserats och bör därför övervägas av myndigheterna, särskilt när det gäller underåriga. Om förvar tillämpas och garantierna och villkoren för förvar inte uppfylls eller inte kan uppfyllas vid gränsen bör förfarandet för asylhantering i nödsituationer inte tillämpas eller bör upphöra att tillämpas, såsom föreskrivs i artikel 41.9 d i förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om asylförfaranden].
- (9) I en situation där migranter instrumentaliserats bör det vara möjligt för den berörda medlemsstaten att registrera ansökningar om internationellt skydd inom en förlängd period på fyra veckor. Dessutom bör det vara möjligt att pröva ansökningar om internationellt skydd vid gränsen under högst sexton veckor. Om ett beslut om ansökan, inbegripet ett beslut om ett eventuellt överklagande av ett negativt beslut – vilket inte bör ha en automatisk suspensiv verkan – inte fattas inom sexton veckor bör inresa till territoriet beviljas, såvida inte personen omfattas av återvändandeförfarandet. Dessa förfarandemässiga tidsramar är utformade för att hjälpa den berörda medlemsstaten att hantera situationen där migranter

---

<sup>21</sup> EUT C , , s. .

instrumentaliseras. När medlemsstaten står inför en sådan situation måste den avleda resurser för att hantera de tredjelandsmedborgare som anländer till medlemsstatens gränser eller som redan befinner sig på dess territorium. Till följd av detta kan den berörda medlemsstaten i sådana situationer behöva tid för att omorganisera sina resurser och öka sin kapacitet, även med stöd av EU:s byråer. Dessutom kommer antalet sökande inom ramen för gränsförfarandet att vara större än under normala omständigheter, varför den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringssituation kan behöva mer tid för att kunna fatta beslut utan att tillåta inresa till territoriet. Den berörda medlemsstaten bör dock prioritera registrering av ansökningar för välgrundade fall samt från ensamkommande barn och underåriga och deras familjemedlemmar.

- (10) Alla våldshandlingar vid gränsen måste undvikas till varje pris, inte bara för att skydda den territoriella integriteten och säkerheten för den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringssituation utan även för att säkerställa tryggheten och säkerheten för tredjelandsmedborgarna och de statslösa personerna, inbegripet familjer och barn som fredligt väntar på att få möjlighet att söka asyl i unionen. Om den berörda medlemsstaten ställs inför våldshandlingar vid sina yttre gränser, inbegripet i samband med tredjelandsmedborgares försök att i stora antal tränga in i landet med oproportionerliga våldsmedel, bör den berörda medlemsstaten kunna vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella rätt för att upprätthålla säkerhet, lag och ordning och säkerställa en verkningsfull tillämpning av denna förordning.
- (11) Om en medlemsstat står inför ett inflöde av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer vid gränsen på grund av instrumentalisering kanske det i praktiken inte är möjligt för medlemsstaten att säkerställa de materiella mottagningsvillkor som normalt krävs eftersom medlemsstatens kapacitet kan vara överbelastad. Av denna anledning bör den berörda medlemsstaten i en instrumentaliseringssituation kunna fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i direktiv XXX/XXX [*det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor*] i andra fall än de som avses i artikel 17.9 i det direktivet, samtidigt som den förser tredjelandsmedborgare och statslösa personer med tillfälligt boende, som bör vara säsonganpassat till väderförhållandena, och täcker deras grundläggande behov, i synnerhet genom att ge dem mat, vatten, kläder, lämplig medicinsk vård och hjälp till utsatta personer, med full respekt för rätten till människans värdighet. Utan att det påverkar de skyldigheter som medlemsstaterna åläggs i detta avseende genom denna förordning bör medlemsstaterna också säkerställa att humanitära organisationer har tillträde och får tillhandahålla humanitärt bistånd i enlighet med de berörda personernas befintliga behov.
- (12) För att komplettera och säkerställa full samstämmighet med förfarandet för asylhantering i nödsituationer vid de yttre gränserna bör de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliseras ges den flexibilitet som krävs för att genomföra återvändandeförfaranden, efter tillämpning av ett förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer. Därför bör den berörda medlemsstaten i en instrumentaliseringssituation tillåtas att avvika från tillämpningen av direktiv XXX/XXX [*det omarbetade återvändandedirektivet*]<sup>22</sup> när det gäller tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan om internationellt skydd har avslagits inom ramen för ett förfarande för asylhantering i

---

<sup>22</sup> EUT C , , s. .

nödsituationer i enlighet med denna förordning. Om en efterföljande ansökan endast görs för att försena eller hindra återvändandet, är det möjligt för medlemsstater att tillämpa bestämmelserna i artiklarna 42 och 43 i förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om asylförfaranden]. De regler som fastställs i denna förordning påverkar inte medlemsstaternas möjlighet att göra undantag från tillämpningen av direktiv XXX/XXX [det omarbetade återvändandedirektivet] i enlighet med artikel 2.2 a i det direktivet när det gäller tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt i en medlemsstat och som grips i samband med att de på ett irreguljärt sätt passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten.

- (13) Vid användning av undantaget från tillämpningen av direktiv XXX/XXX [det omarbetade återvändandedirektivet] bör den berörda medlemsstaten säkerställa full respekt för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och sina internationella skyldigheter. Detta omfattar full respekt för principen om *non-refoulement* och att ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjeliv och hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren, i enlighet med vad som annars anges för undantag i återvändandedirektivet. Medlemsstaten måste också säkerställa att behandlingen och skyddsnivån i samband med begränsningar av användningen av tvångsmedel, uppskjutande av avlägsnande, akutsjukvård och utsatta personers behov samt förhållanden i samband med förvar inte är mindre förmånliga än vad som föreskrivs i direktiv XXX/XXX [det omarbetade återvändandedirektivet].
- (14) Om en medlemsstat tillämpar en eller flera av åtgärderna i denna förordning bör medlemsstaten informera tredjelandsmedborgare och statslösa personer om detta. Den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringsituation bör i synnerhet informera tredjelandsmedborgare eller statslösa personer på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå om de undantag som tillämpas, de ställen som är tillgängliga för registrering och inlämnande av en ansökan om internationellt skydd – särskilt var de närmaste ställen där deras ansökan kan registreras och lämnas in ligger – möjligheten att överklaga beslutet om ansökan samt åtgärdernas varaktighet.
- (15) Vid instrumentalisering av migranter bör den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringsituation ha möjlighet att från andra medlemsstater begära de stöd- och solidaritetsåtgärder som är bäst lämpade för dess behov för att hantera instrumentaliseringsituationen. Stöd- och solidaritetsåtgärderna kan ta alla former, inbegripet kapacitetsuppbyggande åtgärder, åtgärder för att stödja återvändande och ge stöd till krisens yttre dimension och åtgärder som syftar till att bemöta instrumentaliseringsituationen genom samarbete med tredjeländer eller kontakter med tredjeländer från vilka de människor som är instrumentaliserade härrör.
- (16) De övriga medlemsstaterna, som inte själva befinner sig i en instrumentaliseringsituation, bör uppmanas att bidra till medlemsstaten som står inför en instrumentaliseringsituation genom stöd- och solidaritetsåtgärder som motsvarar de behov som identifierats. Kommissionen bör samordna dessa stöd- och solidaritetsåtgärder så snart som möjligt efter att ha mottagit begäran från den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringsituation.
- (17) En medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliserats kan begära stöd från Europeiska unionens asylbyrå, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån eller Europol i enlighet med deras mandat. Vid behov får

asylbyrån föreslå bistånd på eget initiativ i enlighet med artikel 16.1 d i förordning XXX/XXX [förordningen om Europeiska unionens asylbyrå], medan Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån får föreslå bistånd i samband med återvändande i enlighet med artiklarna 48, 50, 52 och 53 i förordning (EU) 2019/1896 i samförstånd med den berörda medlemsstaten och Europol får föreslå bistånd i enlighet med artikel 6.1 i förordning (EU) 2016/794.

- (18) Om den berörda medlemsstaten begär att de relevanta undantag som fastställs i denna förordning ska tillämpas, och med beaktande av huruvida Europeiska rådet har erkänt att unionen eller en eller flera av dess medlemsstater befinner sig i en situation där migranter instrumentaliserats, bör kommissionen vid behov lägga fram ett förslag om godkännande av en medlemsstats tillämpning av undantagsreglerna i denna förordning. För att säkerställa en hög nivå av politisk granskning och stöd och för att stärka unionens solidaritet med den medlemsstat som står inför en instrumentalisering av migranter, bör genomförandebefogenheter tilldelas rådet. Därför bör det genomförandebeslut som godkänner att medlemsstaten tillämpar undantagsregler antas av rådet.
- (19) Rådets genomförandebeslut bör innehålla ett godkännande av de särskilda undantag som den medlemsstat som konfronteras med instrumentalisering av migranter skulle kunna tillämpa, och fastställa det datum från och med vilket de bör tillämpas samt deras varaktighet.
- (20) För att hjälpa den berörda medlemsstaten att tillhandahålla nödvändigt bistånd till tredjelandsmedborgare som omfattas av denna förordning, inbegripet genom att främja frivilligt återvändande eller genom att fullgöra sina humanitära uppgifter, bör FN-organ och andra relevanta partnerorganisationer, i synnerhet Internationella organisationen för migration och Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen ha faktiskt tillträde till gränsen på de villkor som anges i direktiv (EU) XXX/XXX [det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor] och förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om asylförfaranden]. I enlighet med förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om asylförfaranden] bör FN:s flyktingkommisariat ges möjlighet att ta kontakt med sökande, även de som befinner sig vid gränsen. Den berörda medlemsstaten bör därför ha ett nära samarbete med FN-organ och relevanta partnerorganisationer.
- 21) [I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Irland.]

eller

[I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland (genom en skrivelse av den ...) meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av denna förordning.]



- 22) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

## KAPITEL I

### Allmänna bestämmelser

#### *Artikel 1*

#### **Innehåll**

I denna förordning föreskrivs särskilda regler om undantag från reglerna i förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om asylförfaranden*], direktiv (EU) XXX/XXX [*det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor*] och direktiv (EU) XXX/XXX [*det omarbetade återvändandedirektivet*] som kan tillämpas av en medlemsstat i en situation med instrumentalisering av migranter enligt definitionen i [artikel 2.27] i kodexen om Schengengränserna när det krävs för att medlemsstaten ska kunna hantera en sådan situation. Den innehåller också särskilda regler om stöd- och solidaritetsåtgärder som kan vidtas i en sådan situation.

## KAPITEL II

### **Förfarandet för migrations- och asylhantering i nödsituationer vid instrumentalisering av migranter**

#### *Artikel 2*

#### **Förfarandet för migrations- och asylhantering i nödsituationer vid instrumentalisering av migranter**

1. Vid sådan instrumentalisering av migranter som avses i artikel 1 får den medlemsstat som konfronteras med tredjelandsmedborgares eller statslösa personers ankomst till dess yttre gräns till följd av en sådan situation, på tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som gripits eller påträffats i närheten av den yttre gränsen till det tredjeland som instrumentaliserar migranter, i samband med en obehörig gränspassage eller efter det att de har infunnit sig vid ett gränsövergångsställe, tillämpa ett eller flera av följande undantag, i enlighet med förfarandet i artikel 6:
  - (a) Genom undantag från artikel 27 i förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om asylförfaranden*] får medlemsstaten registrera ansökningar om internationellt skydd som görs inom den period under vilken denna punkt tillämpas senast fyra veckor efter det att ansökan gjorts.

När den berörda medlemsstaten tillämpar detta undantag ska den prioritera registrering av ansökningar som troligen är välgrundade samt ansökningar från ensamkommande barn och underåriga och deras familjemedlemmar.

- (b) Genom undantag från artikel 41.2 a och b och 41.5 i förordning (EU) XXX/XXX [*den ändrade förordningen om asylförfaranden*], får medlemsstaten vid sina gränser eller i transitzoner besluta om huruvida ansökningar som registrerats under den period under vilken denna punkt tillämpas kan tas upp till prövning och om grunderna för dessa.

När den berörda medlemsstaten tillämpar detta undantag ska den prioritera prövning av ansökningar om internationellt skydd som troligen är välgrundade samt ansökningar som lämnats in av ensamkommande barn och underåriga och deras familjemedlemmar.

- (c) Genom undantag från artikel 41.11 i förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om asylförfaranden*], ska förfarandet för asylhantering i nödsituationer som används för att pröva ansökningar som registrerats under den period då denna punkt tillämpas vara i högst 16 veckor. Efter denna period, förutsatt att sökanden inte omfattas av förfarandet för återvändande i enlighet med artikel 4, ska sökanden ha rätt att resa in på medlemsstatens territorium för att slutföra förfarandet för internationellt skydd.

2. De principer och garantier som fastställs i förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om asylförfaranden*] ska gälla när den här artikeln tillämpas.

### *Artikel 3*

#### **Materiella mottagningsvillkor**

Genom undantag från direktiv XXX/XXX [*det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor*] och i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 6 får den medlemsstat som ställs inför tredjelandsmedborgares eller statslösa personers ankomst till sin yttre gräns till följd av en situation av instrumentalisering av migranter tillfälligt fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i artiklarna 16 och 17 i det direktivet för sökande som gripits eller påträffats i närheten av gränsen till det tredjeland som instrumentaliserar migranterna i samband med en obehörig gränspassage eller efter att ha infunnit sig vid gränsövergångsställena, och vilka omfattas av åtgärderna i artikel 2 i denna förordning, förutsatt att dessa medlemsstater täcker de sökandes grundläggande behov, framför allt mat, vatten, kläder, lämplig medicinsk vård och tillfälligt boende som är säsongsanpassat till väderförhållandena, samt visar full respekt för människans värdighet.

### *Artikel 4*

#### **Förfarandet för återvändandehantering i nödsituationer vid instrumentalisering av migranter**

I en situation där migranter instrumentaliseras, och i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 6 får den medlemsstat som ställs inför tredjelandsmedborgares eller statslösa personers ankomst till sin yttre gräns till följd av instrumentalisering av migranter välja att

inte tillämpa artikel 41a i förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om asylförfaranden*] och direktiv XXX/XXX [*det omarbetade återvändandedirektivet*] på tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte uppfyller villkoren för inresa och vars ansökningar avslagits inom ramen för förfarandet för asylhantering i nödsituationer vid gränsen i enlighet med artikel 2.1 b och c, och som inte har rätt att stanna och inte tillåts stanna. När den berörda medlemsstaten tillämpar detta undantag ska den

- (a) respektera principen om *non-refoulement* och ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjeliv och hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren i enlighet med artikel 5 i direktiv XXX/XXX [*det omarbetade återvändandedirektivet*],
- (b) säkerställa att deras behandling och skyddsnivån inte är mindre förmånliga än vad som föreskrivs i artikel 10.4 och 10.5 (begränsad användning av tvångsmedel), artikel 11.2 a (uppskov med avlägsnande), artikel 17.1 b och 17.1 d [akutsjukvård och beaktande av utsatta personers behov] samt artiklarna 19 och 20 [förhållanden i samband med förvar och förvar av underåriga och familjer] i direktiv XXX/XXX [*det omarbetade återvändandedirektivet*].

#### *Artikel 5*

#### **Stöd- och solidaritetsåtgärder**

1. Om en medlemsstat befinner sig i en situation där migranter instrumentaliserats får den begära stöd- och solidaritetsåtgärder från andra medlemsstater för att hantera denna situation. Stöd- och solidaritetsbidrag till en medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliserats kan omfatta
  - (a) kapacitetsuppbyggande åtgärder på områdena asyl, mottagande och återvändande,
  - (b) operativt stöd på områdena asyl, mottagande och återvändande,
  - (c) åtgärder som syftar till att bemöta instrumentaliseringssituationen, inbegripet särskilda åtgärder för att stödja återvändande, genom samarbete med tredjeländer eller kontakter med tredjeländer från vilka de människor som är instrumentaliserade härrör, eller
  - (d) andra åtgärder som anses lämpliga för att hantera instrumentaliseringssituationen och stödja den berörda medlemsstaten.
2. Den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringssituation ska skicka en begäran till kommissionen om stöd- och solidaritetsbidrag från andra medlemsstater med uppgift om vilka solidaritetsåtgärder som begärs.
3. Utan att det påverkar solidaritetsbestämmelserna i förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om krissituationer och force majeure-situationer*] ska kommissionen, så snart som möjligt efter mottagande av den begäran om stöd- och solidaritetsåtgärder som avses i punkt 2, uppmana andra medlemsstater att bidra genom de stöd- och solidaritetsåtgärder som avses i punkt 1 och som motsvarar behoven i den medlemsstat som befinner sig i instrumentaliseringssituationen.

Kommissionen ska samordna de stöd- och solidaritetsåtgärder som avses i denna artikel.

4. En medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliserats kan begära stöd från Europeiska unionens asylbyrå, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån eller Europol i enlighet med deras mandat. Vid behov får asylbyrån föreslå bistånd på eget initiativ i enlighet med artikel 16.1 d i förordning XXX/XXX [förordningen om Europeiska unionens asylbyrå]. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån får till den berörda medlemsstaten föreslå bistånd i samband med återvändande i enlighet med artiklarna 48, 50, 52 och 53 i förordning (EU) 2019/1896. Europol får föreslå bistånd på området brottbekämpningssamarbete i enlighet med artikel 6.1 i förordning (EU) 2016/794.

#### *Artikel 6*

#### **Särskilda garantier**

1. När den berörda medlemsstaten tillämpar de undantag som avses i artiklarna 2, 3 och 4 ska den vederbörligen informera tredjelandsmedborgare eller statslösa personer på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå om de åtgärder som tillämpas, var registreringsställena, inbegripet gränsövergångsställena, som är tillgängliga för registrering och inlämnande av en ansökan om internationellt skydd ligger samt åtgärdernas varaktighet.
2. Den medlemsstat som konfronteras med instrumentalisering av migranter ska inte tillämpa artiklarna 2, 3 och 4 längre än vad som är absolut nödvändigt för att hantera instrumentaliseringssituationen, och under alla omständigheter inte längre än den period som anges i det genomförandebeslut av rådet som avses i artikel 7.4.

### **KAPITEL III**

#### **Förfaranderegler**

#### *Artikel 7*

#### **Godkännandeförfarandet**

1. En medlemsstat som ställs inför tredjelandsmedborgares eller statslösa personers ankomst till sin yttre gräns till följd av instrumentalisering av migranter kan begära godkännande att tillämpa de undantag som föreskrivs i artiklarna 2, 3 och 4.
2. Om kommissionen anser det lämpligt, på grundval av den information som lämnats av den begärande medlemsstat som konfronteras med instrumentalisering av migranter, ska kommissionen utan dröjsmål lägga fram ett förslag till rådets genomförandebeslut som avses i punkt 3.

3. Rådet ska skyndsamt bedöma detta förslag och anta ett genomförandebeslut varigenom det godkänner att den berörda medlemsstaten tillämpar de särskilda undantag som föreskrivs i artiklarna 2, 3 och 4.
4. I rådets genomförandebeslut som avses i punkt 3 ska det fastställas den dag från och med vilken reglerna i artiklarna 2, 3 och 4 får tillämpas, samt tidsfristen för deras tillämpning, som inte får överstiga en inledande period på sex månader.
5. Kommissionen ska fortlöpande övervaka och se över situationen med instrumentalisering av migranter. Om kommissionen anser det lämpligt får den föreslå att rådets genomförandebeslut som avses i punkt 3 upphävs eller att rådet antar ett nytt genomförandebeslut om godkännande av att förlänga tillämpningen av de särskilda undantag som avses i artiklarna 2, 3 och 4 med en period som inte får överstiga sex månader. Den berörda medlemsstaten ska förse kommissionen med den specifika information som den behöver för att kunna genomföra denna översyn och lägga fram ett förslag om upphävande eller förlängning samt all annan information som kommissionen kan komma att begära.

#### *Artikel 8*

#### **Samarbete och utvärdering**

1. Kommissionen, relevanta EU-institutioner och EU-organ och den medlemsstat som befinner sig i en situation där migranter instrumentaliseras ska ha ett nära samarbete och regelbundet informera varandra om genomförandet av de undantag och åtgärder som avses i artikel 7. Den berörda medlemsstaten ska fortsätta att rapportera alla relevanta uppgifter, inbegripet statistik som är relevant för genomförandet av denna förordning, via EU-nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet.
2. Den medlemsstat som befinner sig i en instrumentaliseringssituation ska säkerställa ett nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat och relevanta partnerorganisationer för att fastställa formerna för stödet till sökande i en instrumentaliseringssituation i linje med bestämmelserna i detta kapitel och förordning (EU) XXX/XXX [*förordningen om asylförfaranden*] och direktiv XXX/XXX [*det omarbetade direktivet om mottagningsvillkor*].

### **KAPITEL IV**

#### **Slutbestämmelser**

#### *Artikel 9*

#### **Ikraftträdande**

Denna förordning träder i kraft den dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdad i Strasbourg den

*På Europaparlamentets vägnar*  
*Ordförande*

*På rådets vägnar*  
*Ordförande*