

Bruselas, 7 de diciembre de 2022
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2021/0427(COD)**

15219/1/22
REV 1

LIMITE

**MIGR 373
JAI 1616
ASILE 112
FRONT 451
RELEX 1655
CODEC 1915**

NOTA

De:	Presidencia
A:	Consejo
N.º doc. prec.:	14947/22
N.º doc. Ción.:	15152/21
Asunto:	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo - <i>Informe de situación</i>

1. El 14 de diciembre de 2021, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo¹. Esta iniciativa legislativa tiene por objeto abordar situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo a escala de la UE, inspirándose en las soluciones ya aplicadas en el contexto de las medidas de apoyo a Letonia, Lituania y Polonia².

¹ COM(2021) 890 final.

² Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia. COM(2021) 752 final.

2. La propuesta se presentó como actuación consecutiva a las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de octubre de 2021¹, en las que se subrayaba que la UE no aceptaría ningún intento de terceros países de instrumentalizar a los migrantes con fines políticos, y supone una adaptación del marco jurídico de la UE con medidas concretas para garantizar una respuesta inmediata y adecuada frente a la amenaza híbrida y el uso de determinados flujos migratorios como instrumento con fines políticos.
3. El Reglamento permitiría a los Estados miembros en una situación de instrumentalización establecer, en determinadas circunstancias, excepciones a algunas de las normas europeas comunes en materia de asilo, cuando sea necesario y proporcionado. Las opciones propuestas complementan y refuerzan las propuestas en el marco del Pacto sobre Migración y Asilo.
4. El 15 de marzo de 2022, en el marco del Grupo «Asilo», tuvo lugar la presentación general de la propuesta, a la que siguió el debate en este mismo Grupo los días 22 de julio, 8 de septiembre y 11 de octubre, así como a nivel de Consejeros JAI los días 9 y 23 de noviembre de 2022.
5. Tras la consulta escrita a las delegaciones sobre el último texto transaccional, la Presidencia considera que el texto actual es estable y representa una fórmula transaccional bien equilibrada que refleja la amplia gama de posiciones de los Estados miembros. El texto actual incluye entre corchetes todas las referencias a otros instrumentos legislativos (incluido el artículo 4 que hace referencia al procedimiento de retorno de emergencia debido a su pertinencia para Schengen y a la cuestión de la geometría variable), evitando así anticiparse a futuros debates sobre los respectivos expedientes.
6. A la luz del debate mantenido en el Coreper el 7 de diciembre de 2022, la Presidencia presenta al Consejo el texto de la propuesta de Reglamento, que refleja la situación actual.

¹ EUCO 17/21.

2021/0427(COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito [...] del asilo

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 78, apartado 2, letras d), y f), y su artículo 79, apartado 2, letra c),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁴,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones⁵,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

⁴ DO C , , p. .

⁵ DO C , , p. .

- (1) Puede darse una situación de instrumentalización de migrantes cuando un tercer país o un agente no estatal instiga migración irregular [...] hacia la Unión, fomentando o facilitando [...], o incluso forzando, el desplazamiento de nacionales de terceros países o apátridas a las fronteras exteriores, bien hacia su propio territorio, bien desde su propio territorio y, a partir de ahí, hacia dichas fronteras exteriores o hacia el territorio de uno o varios Estados miembros, cuando tales acciones sean indicativas de una intención del tercer país o del agente no estatal de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, como su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional. [En cuanto a la definición jurídica, procede adaptar la definición de «instrumentalización» que figura en el presente Reglamento a la definición que se utiliza en el Reglamento 2016/399 (Código de Fronteras Schengen).]
- (1 *bis*) Las situaciones en las que un agente no estatal esté implicado en actos de delincuencia organizada, en particular de tráfico ilícito, no deben considerarse casos de instrumentalización de migrantes cuando no haya intención de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro. Además, las operaciones de ayuda humanitaria tampoco deben considerarse casos de instrumentalización de migrantes cuando no haya intención de desestabilizar la Unión o un Estado miembro.
- (2) El presente Reglamento responde a la petición que el Consejo Europeo ha hecho a la Comisión, en sus Conclusiones de 22 de octubre de 2021, de que proponga cualquier cambio necesario del marco jurídico de la Unión, así como medidas concretas, para garantizar una respuesta inmediata y adecuada a la amenaza híbrida en consonancia con el Derecho y las obligaciones internacionales de la Unión. Además, contribuye al establecimiento de un marco global y permanente destinado a dotar a los Estados miembros afectados de los instrumentos necesarios para responder con eficacia y rapidez, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 7, a una situación de instrumentalización, dentro del pleno respeto de los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales.

- (3) Uno de los instrumentos del presente Reglamento es la introducción de un procedimiento [...] de [...] asilo y retorno de emergencia que ofrezca a los Estados miembros la posibilidad de recurrir a instrumentos jurídicos para hacer frente a futuras situaciones de instrumentalización de migrantes.
- (4) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular sus artículos 1, 4, 7, 24 y 18 y el artículo 19 [...], apartados 1 y 2, así como en la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951. Con el fin de reflejar, en particular, la consideración primordial que debe prestarse al interés superior del niño y la necesidad de respetar la vida familiar y garantizar la protección de la salud de las personas afectadas, el presente Reglamento establece normas y salvaguardias específicas aplicables a los menores no acompañados y a los menores y a sus familiares, así como a los solicitantes cuyo estado de salud requiera un apoyo específico y adecuado. Las normas y garantías establecidas en el Reglamento (UE) XXX/XXX⁶ [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] deben seguir aplicándose con respecto a las personas sujetas al procedimiento [...] de asilo de emergencia, salvo que el presente Reglamento disponga otra cosa. Las normas establecidas en la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*]⁷, incluidas las relativas al internamiento de solicitantes de protección internacional, deben seguir aplicándose desde el momento en que se presente una solicitud de protección internacional, salvo que el presente Reglamento disponga otra cosa.
- (4 bis) Las normas y garantías establecidas en el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el control*], el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento Eurodac*] y el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración*] deben seguir aplicándose independientemente de las excepciones previstas en el presente Reglamento. El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de las normas aplicables en virtud del [*Reglamento sobre situaciones de crisis*]; ambos Reglamentos pueden aplicarse en paralelo si se cumplen las condiciones para su activación.

⁶ DO C , , p. .

⁷ DO C , , p. .

- (5) En una situación de instrumentalización es posible que muchas solicitudes de protección internacional se presenten en las fronteras exteriores o en una zona de tránsito de un Estado miembro, a menudo por personas que son interceptadas con ocasión de un cruce no autorizado de la frontera exterior por tierra, mar o aire o que son desembarcadas tras operaciones de búsqueda y salvamento. Para ayudar al Estado miembro afectado por una situación de instrumentalización a gestionar de manera ordenada los flujos, en el marco del procedimiento [...] de asilo de emergencia, el Estado miembro afectado ha de poder decidir —en relación con nacionales de terceros países o apátridas que sean detenidos o localizados en las proximidades de las fronteras exteriores con el tercer país que instrumentalice a migrantes, tras el cruce no autorizado por tierra, mar o aire, o que sean desembarcados tras operaciones de búsqueda y salvamento o se hayan presentado en los pasos fronterizos— registrar solicitudes de protección internacional únicamente en puntos específicos de registro designados a tal efecto y situados en las proximidades de las fronteras, y ofrecer la posibilidad efectiva de presentar una solicitud de protección internacional únicamente en puntos específicos designados a tal efecto y fácilmente accesibles. Ha de garantizarse un acceso real y efectivo al procedimiento de protección internacional de conformidad con el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951. Para ello, el Estado miembro afectado debe garantizar que se designen y se abran suficientes puntos de registro, que pueden incluir pasos fronterizos. Se debe informar debidamente a los solicitantes de la ubicación de los puntos en los que su solicitud será registrada y puede ser presentada.

- (6) En una situación de instrumentalización de migrantes, es esencial impedir la entrada de aquellos que no cumplan las condiciones de entrada, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos fundamentales. Con el fin de garantizar que el Estado miembro afectado por una situación de este tipo disponga de la flexibilidad necesaria y evitar que un tercer país hostil fije como objetivo nacionalidades o categorías específicas de nacionales de terceros países o apátridas, el procedimiento [...] de asilo de emergencia establecido en el presente Reglamento ha de prever la posibilidad de que el Estado miembro afectado adopte, en el marco del procedimiento fronterizo previsto en el [artículo 41 del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]], una decisión sobre la admisibilidad y el fundamento de todas las solicitudes de protección internacional [...]. Deben respetarse los principios y garantías establecidos en el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*].
- (7) [...] El Estado miembro que se enfrente a situaciones de instrumentalización podría necesitar desviar recursos para gestionar a los nacionales de terceros países o a los apátridas que lleguen a sus fronteras. En consecuencia, es posible que el Estado miembro afectado necesite tiempo para reorganizar sus recursos y aumentar su capacidad, para lo que cuenta con el apoyo de las agencias de la UE pertinentes. Además, el número de solicitantes a los que se aplique el procedimiento fronterizo puede ser mayor que en circunstancias normales, por lo que el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización tal vez necesite más tiempo para poder tomar decisiones sin permitir la entrada en el territorio. [...] En tal situación, el Estado miembro afectado debe poder registrar las solicitudes de protección internacional en un plazo ampliado de [...] tres semanas. Además, debe ser posible examinar las solicitudes de protección internacional en la frontera durante un período máximo de [...] veinte semanas. Si la decisión sobre la solicitud, incluida una resolución sobre un posible recurso contra una decisión negativa, que no debe tener efecto suspensivo automático, no se adopta en el plazo de [...] veinte semanas, debe concederse la entrada en el territorio, a menos que la persona esté sujeta al procedimiento de retorno dispuesto en el [artículo 41 *bis* del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]]. [...] Sin embargo, el Estado miembro afectado debe dar prioridad al registro de las solicitudes de personas con necesidades de acogida especiales, tal como se definen en el [artículo 2, apartado 13, de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*]], en particular de los menores no acompañados y los menores y, a continuación, de los familiares de los menores.

- (8) De conformidad con el [artículo 8, apartado 3, letra d), de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*]], puede internarse a un solicitante con el fin de decidir, en el marco de un procedimiento, sobre su derecho a entrar en el territorio. La citada Directiva también establece que los Estados miembros solo pueden internar a un solicitante cuando resulte necesario y en función de una evaluación individual de cada caso. Los Estados miembros pueden internar a un solicitante únicamente cuando no sea posible aplicar medidas alternativas menos coercitivas. [...] En cualquier caso, si se aplica el internamiento y no se cumplen o no pueden cumplirse las garantías y condiciones para el internamiento en la frontera, el procedimiento de asilo de emergencia [...] no debe aplicarse o debe dejar de aplicarse, tal como se prevé en el [artículo 41, apartado 9, letra d), del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]].
- (9) [...] Cuando se aplique el procedimiento de asilo de emergencia [...], las autoridades competentes deben tener una consideración primordial por [...] las salvaguardias para los solicitantes con necesidades procesales y de acogida especiales, como los problemas de salud. Por este motivo, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización no debe [...] aplicar o debe dejar de aplicar [...] el procedimiento de asilo de emergencia [...] [cuando existan razones médicas para no aplicar el procedimiento fronterizo de conformidad con el artículo 41, apartado 9, letra c), del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] o cuando no pueda prestarse el apoyo necesario a los solicitantes con necesidades procesales especiales de conformidad con el artículo 41, apartado 9, letra b), del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]]. [...] El Estado miembro afectado debe dar prioridad al [...] examen de las solicitudes de [...] personas con necesidades procesales especiales de conformidad con el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] y con necesidades de acogida especiales, tal como se definen en el [artículo 2, apartado 13, de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*]], en particular de los menores no acompañados, de los menores, y a continuación, de los familiares de los menores [...]].

- (10) Debe evitarse cualquier acto violento en la frontera [...] o, cuando sea necesario, abordarlo de manera proporcionada, no solo para proteger la integridad territorial y la seguridad del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización, sino también para garantizar la protección y la seguridad de los nacionales de terceros países o apátridas, entre los que se encuentran familias y niños que están a la espera de su oportunidad para solicitar asilo en la Unión de forma pacífica. [...] El Estado miembro afectado puede adoptar las medidas proporcionadas necesarias, de conformidad con su Derecho nacional, para preservar la seguridad y el orden público y garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento, en particular ante una situación de instrumentalización de migrantes en la que nacionales de terceros países o apátridas intenten forzar la entrada en masa por medios violentos.
- (11) En una situación de instrumentalización podría ocurrir que el Estado miembro afectado viese superadas sus capacidades y no le fuera posible garantizar en la práctica las condiciones materiales de acogida normalmente exigidas. Por este motivo, en tal situación [...], el Estado miembro afectado debe poder establecer modalidades de condiciones materiales de acogida que difieran de las previstas en la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*] en casos distintos de los contemplados en el [artículo 17, apartado 9, de dicha Directiva, satisfaciendo al mismo tiempo las necesidades básicas de conformidad con el considerando 32 de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*]]. [...] Los Estados miembros también deben garantizar el acceso y permitir la prestación de ayuda humanitaria [...] en consonancia con las necesidades de las personas afectadas. El acceso de los asesores jurídicos está garantizado de conformidad con el [artículo 8, apartado 4, el artículo 14, apartado 1, y el artículo 16, apartado 3, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]]. La función del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como de las organizaciones a las que el Estado miembro afectado haya encomendado tareas específicas se describe en el artículo 18 del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]].

- [(12) A fin de complementar el procedimiento de [...] asilo y garantizar la plena coherencia con él [...], debe ofrecerse a las autoridades competentes del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes la flexibilidad necesaria para llevar a cabo los procedimientos de retorno tras el procedimiento de asilo, en caso de que la solicitud haya sido denegada o en relación con un procedimiento que haya finalizado sin que se haya concedido protección internacional, en particular mediante la retirada de la solicitud de asilo. Por este motivo, en una situación de instrumentalización y sin perjuicio de los mecanismos de readmisión vigentes de la UE, el Estado miembro afectado debe poder establecer excepciones a la aplicación del [artículo 41 *bis* del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] y de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (versión refundida)*], y aplicar en su lugar la legislación nacional respetando *mutatis mutandis* el artículo 4, apartado 4, de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (versión refundida)*]]. El artículo 4, apartado 4, contiene garantías fundamentales que deben respetarse también en estos casos. [...] Cuando se presente una solicitud posterior simplemente para retrasar o frustrar el retorno, los Estados miembros pueden aplicar las normas establecidas en los [artículos 42 y 43 del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]].
- (13) Al aplicar la excepción en el ámbito del retorno [...], el Estado miembro afectado debe garantizar el pleno respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y sus obligaciones internacionales. Por lo que respecta a los nacionales de terceros países a quienes se aplique la legislación nacional, los Estados miembros deben velar, de conformidad con el [artículo 4, apartado 4, de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (versión refundida)*]] por que el trato y el nivel de protección no sean menos favorables que los establecidos en el [artículo 10, apartados 4 y 5, (limitaciones del recurso a medidas coercitivas), el artículo 11, apartado 2, letra a), (aplazamiento de la expulsión), el artículo 17, apartado 1, letras b) y d), (asistencia sanitaria urgente y toma en consideración de las necesidades de las personas vulnerables) y los artículos 19 y 20 (condiciones de internamiento)], y deben respetar el principio de no devolución. [...]

- (13 *bis*) Las normas establecidas en el presente Reglamento se entienden sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan excepciones a la aplicación de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (versión refundida)*] en virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, en relación con los nacionales de terceros países y los apátridas que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro y no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro.]
- (14) Cuando un Estado miembro aplique una o varias de las medidas previstas en el presente Reglamento, debe informar a los nacionales de terceros países y a los apátridas [...], en una lengua que estos entiendan o que sea razonable suponer que entienden, sobre las excepciones aplicadas, sobre los puntos accesibles para registrar y presentar una solicitud de protección internacional, en particular la ubicación de los puntos más cercanos en los que pueden registrarla y presentarla, [...] y sobre la duración de las medidas. A tal fin, pueden utilizarse paneles informativos. Los Estados miembros están obligados a abordar las necesidades procesales especiales de los solicitantes que puedan surgir y a facilitar la información correspondiente de manera adecuada. Además, deben aplicarse [el artículo 8 sobre la provisión de información y el artículo 35, apartado 2, en lo que respecta a la información sobre la posibilidad de recurrir la decisión adoptada sobre la solicitud, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]].

- (14 *bis*) En una situación de instrumentalización, reviste especial importancia adoptar todas las medidas para prevenir la migración secundaria irregular y, al mismo tiempo, prestar pleno apoyo a uno o varios Estados miembros que se enfrenten a la llegada de nacionales de terceros países o apátridas como consecuencia de dicha situación. El presente Reglamento se entiende sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.
- (15) En caso de instrumentalización de migrantes, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización debe tener la posibilidad de solicitar a otros Estados miembros las medidas de apoyo y solidaridad que se adapten más a sus necesidades para gestionar la situación de instrumentalización. Las medidas de apoyo y solidaridad podrían adoptar cualquier forma de respuesta a la situación de instrumentalización, incluidas las medidas de desarrollo de capacidades, la reubicación, el apoyo al retorno y el apoyo a la dimensión exterior de la crisis, y medidas destinadas a responder a la situación de instrumentalización mediante la cooperación con terceros países o el acercamiento a los terceros países cuyos nacionales son utilizados en la instrumentalización.

- (16) Debe invitarse a los Estados miembros que no se enfrenten a una situación de instrumentalización a contribuir en beneficio del Estado miembro afectado por una situación de instrumentalización mediante medidas de apoyo y solidaridad que respondan a las necesidades detectadas. La Comisión debe coordinar dichas medidas de apoyo y solidaridad lo antes posible tras recibir la solicitud del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización.
- (17) Un Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes podrá solicitar apoyo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Europol, de conformidad con sus mandatos. Asimismo, cuando proceda, la Agencia de Asilo puede proponer asistencia a iniciativa propia de conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra d), del Reglamento 2021/2303 [...] [*Reglamento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea*], mientras que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas podrá proponer asistencia en el ámbito del retorno de conformidad con los artículos 48, 50, 52 y 53 del Reglamento (UE) 2019/1896, de acuerdo con el Estado miembro afectado, y Europol puede proponer asistencia de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/794.

(18) Si el Estado miembro afectado solicita la aplicación de las excepciones pertinentes establecidas en el presente Reglamento a partir de pruebas concluyentes que demuestran la existencia de una situación de instrumentalización [...], la Comisión debe [...] presentar una propuesta por la que se autorice a un Estado miembro a aplicar las normas de excepción previstas en el presente Reglamento. La Comisión también ha de poder presentar una propuesta cuando lo considere oportuno a partir de la información facilitada por el Estado miembro solicitante. Además, para garantizar un alto nivel de control y apoyo políticos y la expresión de la solidaridad de la Unión, es necesario en ambos casos tener en cuenta si el Consejo Europeo ha reconocido que la Unión o uno o varios de sus Estados miembros se enfrentan a una situación de instrumentalización de migrantes. [...] La instrumentalización de migrantes puede poner en peligro las funciones esenciales de un Estado miembro, como el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional. Por consiguiente, deben conferirse competencias de ejecución al Consejo para la adopción de una Decisión de Ejecución por la que se autorice a un Estado miembro a aplicar las excepciones previstas en el presente Reglamento. El Consejo también debe estar facultado para derogar, o prorrogar hasta seis meses, las excepciones previstas en el presente Reglamento sobre la base de la propuesta de la Comisión, dependiendo de si persisten o ya no se dan las circunstancias que justifican la introducción de las excepciones. La decisión de prórroga puede incluir la modificación de las excepciones aplicadas [...]. En el ejercicio de sus competencias y atribuciones, la Comisión y el Consejo deben velar en todo momento por que se respete el principio de proporcionalidad.

(18 *bis*) Solo debe ser necesaria una Decisión de Ejecución del Consejo en casos específicos, en particular cuando la instrumentalización constituya una situación de emergencia caracterizada por una migración irregular instigada hacia la Unión y su naturaleza, por si sola o combinada con otros ataques híbridos, pudiera poner en peligro las funciones esenciales del Estado, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional, o cuando la instrumentalización constituya una situación de emergencia caracterizada por un aumento importante e inesperado de las solicitudes de asilo en la frontera exterior.

- (19) La Decisión de Ejecución del Consejo debe incluir una autorización de las excepciones específicas que podría aplicar el Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes, y fijar la fecha a partir de la cual deben aplicarse, así como su duración. Además, deben indicarse en ella los motivos que la fundamentan y el alcance personal de las excepciones.
- (20) Las agencias de las Naciones Unidas, principalmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y otras organizaciones asociadas pertinentes a las que los Estados miembros haya encomendado tareas específicas, en particular la Organización Internacional para las Migraciones y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, deben tener acceso efectivo a la frontera en las condiciones establecidas en la Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*] y el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*], a fin de ayudar al Estado miembro afectado a prestar la asistencia necesaria a los nacionales de terceros países o apátridas que estén incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento mediante, por ejemplo, el fomento de actividades de retorno voluntario o el desempeño de sus obligaciones humanitarias. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debe tener acceso a los solicitantes, incluidos los que se encuentran en la frontera. A tal fin, el Estado miembro afectado debe [...] mantener la cooperación con [...] estas organizaciones.
- (20 bis) Por lo que se refiere a Chipre, el Reglamento (CE) n.º 866/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre un régimen conforme al artículo 2 del Protocolo n.º 10 del Acta de Adhesión, establece normas específicas que se aplican a la línea que delimita las zonas de la República de Chipre en las que ejerce el control efectivo el Gobierno de ese país y aquellas en las que no lo ejerce. Aunque la línea no constituye una frontera exterior, de su existencia se deriva que una situación en la que un tercer país o un agente no estatal fomente o facilite la circulación de nacionales de terceros países o apátridas para cruzar la línea debe considerarse instrumentalización.

- (21) [De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción del presente Reglamento y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación].

O

[De conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado (por carta de ...) su deseo de participar en la adopción y aplicación del presente Reglamento].

- (22) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculada por él ni sujeta a su aplicación.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1

Objeto

1. El presente Reglamento establece normas específicas que prevén, en circunstancias excepcionales, una excepción a las normas contempladas en el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*], la Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*] y la Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (versión refundida)*], que podrá ser aplicada por un Estado miembro en una situación de instrumentalización [...], definida en el apartado 2, cuando sea necesario y proporcionado para responder a tal situación. También establece normas específicas sobre las medidas de apoyo y solidaridad que pueden adoptarse en tal situación.
2. Por «situación de instrumentalización de migrantes» se entiende una situación en la que un tercer país o un agente no estatal fomenta o facilita el desplazamiento de nacionales de terceros países o apátridas a las fronteras exteriores —en el sentido de las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, las fronteras marítimas, y sus aeropuertos, puertos fluviales, marítimos y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores—, o a un Estado miembro, con la intención de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, cuando tales acciones puedan poner en peligro funciones esenciales de un Estado miembro, como el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional (en lo sucesivo, «instrumentalización») [...].

El presente Reglamento no afectará a los principios y garantías fundamentales [establecidos por los actos] respecto de los cuales se permiten excepciones en virtud del presente Reglamento.

CAPÍTULO II

Procedimiento de [...] asilo y retorno de emergencia en una situación de instrumentalización [...]

Artículo 2

Procedimiento de [...] asilo de emergencia en una situación de instrumentalización [...]

[...] En una situación de instrumentalización [...], el Estado miembro que se enfrente a las consecuencias de dicha situación en sus fronteras exteriores, con la llegada de nacionales de terceros países o apátridas [...] sometidos a instrumentalización y que sean detenidos o localizados en las proximidades de las fronteras exteriores, en el sentido de las fronteras terrestres del Estado miembro, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, las fronteras marítimas, y sus aeropuertos, puertos fluviales, marítimos y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores, [...] con ocasión de un cruce no autorizado por tierra, mar o aire, o que sean desembarcados tras operaciones de búsqueda y salvamento o se hayan presentado en los pasos fronterizos, podrá aplicar una o varias de las excepciones siguientes en relación con los nacionales de terceros países y los apátridas a que se refiere el presente apartado [...]:

- a) como excepción a lo dispuesto en el [artículo 27 del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el procedimiento de asilo]], registrar las solicitudes de protección internacional presentadas dentro del plazo durante el cual se aplique la presente letra, a más tardar [...] tres semanas después de la presentación de la solicitud.

Cuando aplique esta excepción, el Estado miembro afectado dará prioridad al registro de las solicitudes [...] de personas con necesidades de acogida especiales, definidas en la [Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)] [...] y [...] de los familiares de los menores. El Estado miembro afectado también podrá dar prioridad al registro de las solicitudes que probablemente estén bien fundadas;

- b) como excepción a lo dispuesto en el [artículo 41, apartado 2, letras a) y b), el artículo 41, apartado 5 y el artículo 41, apartado 9, letra a), del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]⁸, y de conformidad con su artículo 41, apartados 13 y 14], tomar una decisión —en los puntos de la frontera exterior, en las proximidades de la frontera [...] exterior [...] o en zonas de tránsito o, si el Estado miembro afectado no puede proporcionar alojamiento en esas ubicaciones, en otros lugares designados dentro de su territorio— sobre la admisibilidad y el fundamento de todas las solicitudes cursadas por cualquier nacional de un tercer país o apátrida registrado durante el periodo en el que es de aplicación la presente letra.

Cuando aplique esta excepción, el Estado miembro afectado dará prioridad al examen de las solicitudes de protección internacional [...] cursadas por personas con necesidades procesales o de acogida especiales, definidas en la [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*] y en el *Reglamento sobre el procedimiento de asilo*], [...] y [...] por los familiares de los menores]. El Estado miembro afectado también podrá dar prioridad al examen de las solicitudes de protección internacional que probablemente estén bien fundadas o que manifiestamente carezcan de fundamento;

- c) como excepción a lo dispuesto en el [artículo 41, apartado 11, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]], la duración [...] del procedimiento [...] de asilo de emergencia para el examen de las solicitudes registradas en el plazo durante el cual se aplique la excepción de conformidad con la presente letra será [...] lo más breve posible y, en cualquier caso, no podrá exceder de veinte semanas, incluido el recurso, a partir de la fecha de registro de dicha solicitud; [...]

⁸ Se refiere al texto de la propuesta en su versión modificada por la Comisión en 2020.

- d) como excepción a lo dispuesto en el [artículo 12, apartado 5, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]], la [...] entrevista personal podrá omitirse también en caso de que la autoridad decisoria pueda adoptar una resolución positiva en relación con el estatuto de protección subsidiaria a partir de las pruebas disponibles.

[...]

Artículo 3

Condiciones materiales de acogida

Como excepción a lo dispuesto en el [artículo 16 y en el artículo 17, apartado 1, apartado 2, letra c), y apartados 6 a 8, de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido)*]] [...], el Estado miembro podrá establecer temporalmente —desde el momento en que se presente la solicitud de protección internacional hasta el registro y, posteriormente, durante el plazo máximo previsto en el artículo 2, letra c), o desde el momento en que se presente la solicitud de protección internacional hasta el registro y, posteriormente, durante el plazo previsto en el [artículo 41, apartado 11, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]], en caso de que no se aplique la excepción prevista en el artículo 2, letra c),— otras modalidades de condiciones materiales de acogida, [...] en relación con los solicitantes detenidos o localizados como resultado de la instrumentalización con arreglo al presente Reglamento [...] o que se hayan presentado en los pasos fronterizos. Los Estados miembros cubrirán las necesidades básicas de los solicitantes, en particular de alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada y refugio temporal adaptado a las condiciones meteorológicas estacionales, respetando plenamente el derecho a la dignidad humana. La excepción a lo dispuesto en el [artículo 17, apartado 2, letra c), de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*] se entiende sin perjuicio del acceso de los asesores jurídicos, de conformidad con el [artículo 8, apartado 4, el artículo 14, apartado 1 y el artículo 16, apartado 3, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]] y el acceso del ACNUR de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]].

[Artículo 4]

Procedimiento de [...] retorno de emergencia en una situación de instrumentalización [...]

El Estado miembro afectado que se enfrente a la llegada de nacionales de terceros países o apátridas a su frontera exterior en una situación de instrumentalización podrá optar por no aplicar el artículo [41 *bis* del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] ni la [*Directiva sobre el retorno (versión refundida)*], y aplicar en su lugar el Derecho nacional, respetando *mutatis mutandis* el [artículo 4, apartado 4, de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (versión refundida)*]], en relación con esos nacionales de terceros países o apátridas objeto de instrumentalización que sean detenidos o localizados de conformidad con el presente Reglamento o se hayan presentado en los pasos fronterizos y hayan presentado una solicitud de protección internacional posteriormente denegada, que no tengan derecho a permanecer y a los que no se permita permanecer.]⁹

[...]

⁹ La inclusión de esta disposición se entiende sin perjuicio de la posición que adopte el Consejo a la luz del dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la pertinencia del acervo de Schengen y la geometría variable.

Artículo 5

Medidas de apoyo y solidaridad

1. Cuando un Estado miembro se enfrente a una situación de instrumentalización [...], podrá solicitar apoyo y medidas de solidaridad de otros Estados miembros para gestionar dicha situación e indicar la naturaleza de las medidas de apoyo y solidaridad necesarias. El apoyo de otros Estados miembros y las contribuciones de solidaridad en beneficio de un Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización [...] son voluntarias y pueden ser de los siguientes tipos:
 - a) medidas de desarrollo de capacidades en el ámbito del asilo, la acogida y el retorno;
 - b) medidas de apoyo operativo en el ámbito del asilo, la acogida y el retorno;
 - c) medidas destinadas a responder a la situación de instrumentalización, incluidas medidas específicas de apoyo al retorno, mediante la cooperación con terceros países o el acercamiento a terceros países cuyos nacionales estén siendo instrumentalizados; o
 - d) cualquier otra medida que se considere adecuada para hacer frente a la situación de instrumentalización y apoyar al Estado miembro afectado, y reubicaciones.
2. El Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización enviará a la Comisión una solicitud de contribuciones de apoyo y solidaridad de otros Estados miembros especificando las medidas de solidaridad solicitadas.

3. Sin perjuicio de las disposiciones de solidaridad previstas en otros instrumentos [...], la Comisión, tan pronto como sea posible tras recibir la solicitud de medidas de apoyo y solidaridad a que se refiere el apartado 2, invitará a otros Estados miembros a contribuir con las medidas de apoyo y solidaridad a que se refiere el apartado 1 que respondan a las necesidades del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización. La Comisión coordinará las medidas de apoyo y solidaridad a que se refiere el presente artículo.
4. Un Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización [...] podrá, de conformidad con las normas establecidas en los reglamentos de las respectivas agencias, solicitar apoyo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Europol, de conformidad con sus mandatos. [...]

Artículo 6

Disposiciones específicas y garantías

1. Cuando se apliquen las excepciones contempladas en los artículos 2, 3 [...] o 4, el Estado miembro afectado informará debidamente a los nacionales de terceros países o apátridas, en una lengua que estos entiendan o que sea razonable suponer que entienden, sobre las medidas aplicadas, la ubicación de los puntos de registro, incluidos los pasos fronterizos, accesibles para el registro y la presentación de una solicitud de protección internacional, y la duración de las medidas. La información podrá facilitarse a través de paneles informativos, sin perjuicio de lo dispuesto en el [artículo 8 y el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (UE) XXX/XXX *[Reglamento sobre el procedimiento de asilo]*].

- 1 *bis*. La ampliación del plazo de registro de las solicitudes de protección internacional de conformidad con el artículo 2, letra a), se entenderá sin perjuicio de [las obligaciones de cumplir los plazos establecidos en el artículo 10, apartado 1, letra b), del [*Reglamento Eurodac*]].
- 1 *ter*. Las excepciones previstas en el artículo 2 no afectan al proceso de determinación del Estado miembro responsable con arreglo al [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración]. En caso de que el proceso de determinación del Estado miembro responsable sea superior a la duración máxima del procedimiento de asilo de emergencia, el proceso se llevará a término en el territorio del Estado miembro que asume la determinación.
2. El Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización [...] no aplicará los artículos 2, 3 [...] o 4 más tiempo del estrictamente necesario para hacer frente a la situación de instrumentalización [...] y, en cualquier caso, no más allá del período establecido en la Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el artículo 7, apartado 4.

CAPÍTULO III

Disposiciones procedimentales

Artículo 7

Procedimiento de autorización

1. Los Estados miembros [...] que se enfrenten a una situación de instrumentalización podrán, dadas esas circunstancias excepcionales, solicitar autorización para aplicar las excepciones previstas en los artículos 2, 3 [...] o 4.
2. [...] Cuando el Estado miembro solicitante presente a la Comisión pruebas concluyentes que demuestren la existencia de las circunstancias a que se refiere el artículo 1, apartado 2, la Comisión, sobre la base de dichas pruebas, presentará sin demora una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo adecuada, prevista en el apartado 3. La Comisión también podrá presentar una propuesta de este tipo cuando lo considere oportuno a partir de la información facilitada por el Estado miembro solicitante y de cualquier otra información de que disponga.
3. Con carácter de urgencia, el Consejo evaluará [...] la propuesta [...] y, en función del resultado de dicha evaluación, adoptará una Decisión de Ejecución por la que se autorice al Estado miembro afectado a aplicar las excepciones específicas previstas en los artículos 2, 3 [...] o 4.
4. En la Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el apartado 3 se expondrán los motivos que la fundamentan y se fijará la fecha a partir de la cual podrán aplicarse las normas establecidas en los artículos 2, 3 [...] o 4, así como el plazo para su aplicación, que no excederá de un período inicial de seis meses, y especificará los nacionales de terceros países o apátridas objeto de la instrumentalización.

5. La Comisión y el Consejo supervisarán y revisarán permanentemente la situación de instrumentalización [...]. Cuando la Comisión lo considere oportuno a partir de información pertinente, podrá proponer la derogación de la Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el apartado 3 o la adopción de una nueva Decisión de Ejecución del Consejo por la que se autorice la modificación o la prórroga de [...] las excepciones específicas previstas en los artículos 2, 3 [...] o 4 por un plazo que no excederá de un período adicional de seis meses. Cuando el Estado miembro solicitante presente a la Comisión pruebas concluyentes que demuestren la persistencia de las condiciones a que se refiere el artículo 1, apartado 2, la Comisión, sobre la base de dichas pruebas, presentará una propuesta de nueva Decisión de Ejecución del Consejo para modificar o prorrogar las excepciones específicas previstas en los artículos 2, 3 [...] o 4 por un plazo que no excederá de un período adicional de seis meses. Los Estados miembros afectados facilitarán a la Comisión la información específica necesaria para llevar a cabo este examen y presentar la propuesta de derogación o prórroga, así como cualquier otra información que la Comisión pueda solicitar.
6. Los Estados miembros seguirán aplicando durante el período máximo establecido en el artículo 2 las excepciones procesales establecidas en la Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el apartado 3, respecto de aquellos solicitantes cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido registradas dentro del plazo durante el cual pueden aplicarse dichas excepciones, hasta que se adopte una decisión definitiva sobre su solicitud o hasta que los nacionales de terceros países o apátridas afectados sean retornados de conformidad con el artículo 4.
7. En el ejercicio de sus competencias y atribuciones con arreglo al presente artículo, la Comisión y el Consejo velarán en todo momento por que se respete el principio de proporcionalidad.

Artículo 8

Cooperación y evaluación

1. La Comisión, las instituciones y agencias pertinentes de la Unión Europea y el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización [...] cooperarán estrechamente e informarán con regularidad sobre la aplicación de las excepciones y medidas a que se refiere el artículo 7. Los Estados miembros afectados seguirán comunicando todos los datos pertinentes, incluidas las estadísticas que sean pertinentes para la aplicación de la presente Decisión, a través de la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE.
2. El Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización [...] mantendrá una estrecha cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y cualesquiera otras organizaciones [...] a las que el Estado miembro haya encomendado tareas [...], de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo y [...] con el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] y la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (versión refundida)*].

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 9

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros de conformidad con los Tratados.

Hecho en Estrasburgo, el

Por el Parlamento Europeo

La Presidenta / El Presidente

Por el Consejo

La Presidenta / El Presidente