



Document de ședință

A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

RAPORT

referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al
Consiliului de instituire a procedurii de returnare la frontieră și de modificare a
Regulamentului (UE) 2021/1148
(COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

Raportoare: Fabienne Keller

Legenda simbolurilor utilizate

- * Procedura de consultare
- *** Procedura de aprobare
- ***I Procedura legislativă ordinară (prima lectură)
- ***II Procedura legislativă ordinară (a doua lectură)
- ***III Procedura legislativă ordinară (a treia lectură)

(Procedura indicată se bazează pe temeiul juridic propus în proiectul de act.)

Amendamente la un proiect de act

Amendamentele Parlamentului prezentate pe două coloane

Textul eliminat este evidențiat prin caractere *cursive aldine* în coloana din stânga. Textul înlocuit este evidențiat prin caractere *cursive aldine* în ambele coloane. Textul nou este evidențiat prin caractere *cursive aldine* în coloana din dreapta.

În primul și în al doilea rând din antetul fiecărui amendament se identifică fragmentul vizat din proiectul de act supus examinării. În cazul în care un amendament vizează un act existent care urmează să fie modificat prin proiectul de act, antetul conține două rânduri suplimentare în care se indică actul existent și, respectiv, dispoziția din acesta vizată de modificare.

Amendamentele Parlamentului prezentate sub formă de text consolidat

Părțile de text noi sunt evidențiate prin caractere *cursive aldine*. Părțile de text eliminate sunt indicate prin simbolul ■ sau sunt tăiate. Înlocuirile sunt semnalate prin evidențierea cu caractere *cursive aldine* a textului nou și prin eliminarea sau tăierea textului înlocuit.

Fac excepție de la regulă și nu se evidențiază modificările de natură strict tehnică efectuate de serviciile competente în vederea elaborării textului final.

CUPRINS

| | Pagina |
|------------------------------------------------------------------------|---------------|
| PROIECT DE REZOLUȚIE LEGISLATIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN | 5 |
| AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI JURIDICE PRIVIND TEMEIUL JURIDIC | 32 |
| PROCEDURA COMISIEI COMPETENTE | 40 |

PROIECT DE REZOLUȚIE LEGISLATIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a procedurii de returnare la frontieră și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/1148

(COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Procedura legislativă ordinară: prima lectură)

Parlamentul European,

- având în vedere propunerea Comisiei prezentată Parlamentului European și Consiliului (COM(2016)0467 și propunerea modificată COM(2020)0611),
- având în vedere articolul 294 alineatul (2), articolul 78 alineatul (2) litera (d) și articolul 79 alineatul (2) litera (c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în temeiul cărora propunerea a fost prezentată de către Comisie (C9-0039/2024),
- având în vedere avizul Comisiei pentru afaceri juridice privind temeiul juridic propus,
- având în vedere articolul 294 alineatul (3) și articolul 79 alineatul (2) litera (c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,
- având în vedere avizele Comitetului Economic și Social European din 14 decembrie 2016¹ și din 25 februarie 2021²,
- având în vedere avizele Comitetului Regiunilor din 8 februarie 2017³ și din 19 martie 2021⁴,
- având în vedere acordul provizoriu aprobat de comisia competentă în temeiul articolului 74 alineatul (4) din Regulamentul său de procedură și angajamentul reprezentantului Consiliului, exprimat în scrisoarea din 8 februarie 2024, de a aproba poziția menționată în conformitate cu articolul 294 alineatul (4) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,
- având în vedere decizia Conferinței președinților din 21 februarie 2024 de a autoriza Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne să împartă procedura legislativă și să procedeze la depunerea a două texte consolidate separate pentru a fi examinate în plen,
- având în vedere articolele 59 și 40 din Regulamentul său de procedură,
- având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (A9-

¹ JO C 75, 10.3.2017, p. 97.

² JO C 155, 30.4.2021, p. 64.

³ JO C 207, 30.6.2017, p. 67.

⁴ JO C 175, 7.5.2021, p. 32.

0164/2024),

1. adoptă poziția sa în primă lectură prezentată în continuare;
2. solicită Comisiei să îl sesizeze din nou în cazul în care își înlocuiește, își modifică în mod substanțial sau intenționează să-și modifice în mod substanțial propunerea;
3. încredințează Președintei sarcina de a transmite Consiliului și Comisiei, precum și parlamentelor naționale poziția Parlamentului.

Amendamentul 1

AMENDAMENTELE PARLAMENTULUI EUROPEAN*

la propunerea Comisiei

de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a procedurii de returnare la frontieră și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/1148

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special **articolul 77 alineatul (2)** și articolul 79 alineatul (2) litera (c),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizele Comitetului Economic și Social European⁵,

având în vedere avizele Comitetului Regiunilor⁶,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară⁷,

întrucât:

* Amendamente: textul nou sau modificat este marcat cu caractere cursive aldine; textul eliminat este marcat prin simbolul **■**.

⁵ *JO C 75, 10.3.2017, p. 97 și JO C 155, 30.4.2021, p. 64.*

⁶ *JO C 207, 30.6.2017, p. 67 și JO C 175, 7.5.2021, p. 32.*

⁷ *Poziția Parlamentului European din ... [(JO ...)/(nepublicată încă în Jurnalul Oficial)] și decizia Consiliului din*

- (1) *Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție și, ca atare, ar trebui să asigure absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne, să dezvolte o politică comună în domeniul azilului și migrației, al controlului la frontierele externe și al returnărilor și să prevină deplasările neautorizate între statele membre, pe baza solidarității și a distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv față de resortisanții țărilor terțe și apatrizi, și cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale.*

- (2) *Obiectivul prezentului regulament este de a raționaliza, a simplifica și a armoniza măsurile procedurale ale statelor membre prin instituirea unei proceduri de returnare la frontieră. Procedura respectivă ar trebui să se aplice resortisanților țărilor terțe și apatrizilor ale căror cereri au fost respinse în contextul procedurii de azil la frontieră prevăzute în Regulamentul (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului⁸⁺ (denumită în continuare „procedura de azil la frontieră”).*
- (3) *Pentru statele membre care nu au obligații în temeiul Regulamentului (UE) 2024/...⁺⁺, trimiterile din prezentul regulament la dispozițiile Regulamentului (UE) 2024/...⁺⁺ ar trebui înțelese ca trimiteri la dispoziții echivalente pe care le-ar fi putut introduce în dreptul lor intern.*
- (4) *În ceea ce privește tratamentul persoanelor care intră în domeniul de aplicare al prezentului regulament, statelor membre li se aplică obligațiile care le incumbă în temeiul instrumentelor de drept internațional la care sunt parte.*
- (5) *Interesul superior al copilului ar trebui să reprezinte un considerent primordial pentru statele membre atunci când aplică dispozițiile prezentului regulament care pot afecta minorii.*

⁸ *Regulamentul (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului din ... de stabilire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE (JO L, ..., ELI: ...).*

⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 16/24 [2016/0224A(COD)], iar în nota de subsol numărul, data și referința de publicare în JO ale acestuia.*

⁺⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 16/24 [2016/0224A(COD)].*

(6) *Numeroase cereri de protecție internațională sunt prezentate la frontiera externă sau într-o zonă de tranzit a unui stat membru, inclusiv de către persoane reținute în legătură cu trecerea neautorizată a frontierei externe, și anume chiar în momentul trecerii ilegale a frontierei externe sau în apropierea respectivei frontiere externe după trecerea acesteia, sau de către persoane debarcate în urma unei operațiuni de căutare și salvare. Pentru a efectua o verificare a identității, securității și sănătății la frontiera externă și pentru a direcționa resortisanții țărilor terțe și apatrizii în cauză către procedurile relevante, este necesar screeningul. După efectuarea screeningului, resortisanții țărilor terțe și apatrizii ar trebui să fie direcționați către procedura de azil sau de returnare corespunzătoare, ori ar trebui să li se refuze intrarea. Prin urmare, ar trebui să se instituie o fază premergătoare intrării pe teritoriu, care să fie compusă din screening și din proceduri la frontieră pentru azil, după caz, și pentru returnare. Pentru toate sosirile ilegale ar trebui să existe o legătură coerentă și eficientă între toate etapele procedurilor relevante.*

- (7) *Intrarea pe teritoriu nu este autorizată atunci când solicitantul nu are dreptul de a rămâne, când nu a cerut autorizația să rămână în scopul soluționării căii de atac prevăzute în Regulamentul (UE) 2024/...⁺ sau când o instanță a decis că acesta nu ar trebui să fie autorizat să rămână în așteptarea soluționării respectivei căi de atac. În astfel de cazuri, pentru a se asigura continuitatea între procedura de azil și procedura de returnare, procedura de returnare ar trebui să se desfășoare, de asemenea, în contextul unei proceduri la frontieră în termen de cel mult 12 săptămâni. Respectiva perioadă ar trebui calculată începând din momentul în care solicitantul, resortisantul unei țări terțe sau apatridul nu mai are dreptul de a rămâne sau nu mai este autorizat să rămână.*
- (8) *Pentru a garanta egalitatea de tratament a tuturor resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor ale căror cereri au fost respinse în contextul procedurii la frontieră, în cazul în care un stat membru a decis să nu aplice dispozițiile Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului⁹ în temeiul derogării relevante prevăzute în respectiva directivă resortisanților țărilor terțe și apatrizilor și nu emite o decizie de returnare a resortisantului țării terțe în cauză, tratamentul și nivelul de protecție ale solicitantului, resortisantului țării terțe sau apatridului în cauză ar trebui să fie în conformitate cu dispoziția din Directiva 2008/115/CE privind dispozițiile mai favorabile în ce privește resortisanții țărilor terțe care sunt excluse din domeniul de aplicare al respectivei directive și ar trebui să fie echivalente cu cele aplicabile persoanelor care fac obiectul unei decizii de returnare.*

⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 16/24 [2016/0224A(COD)].*

⁹ *Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO L 348, 24.12.2008, p. 98).*

(9) *Atunci când se aplică procedura de returnare la frontieră, ar trebui să se aplice anumite dispoziții din Directiva 2008/115/CE, întrucât acestea reglementează elemente ale procedurii de returnare la frontieră care nu sunt stabilite în prezentul regulament, în special cele privind definițiile, dispozițiile mai favorabile, principiul nereturnării, interesul superior al copilului, viața de familie și starea de sănătate, riscul de sustragere, obligația de a coopera, termenul pentru plecarea voluntară, decizia de returnare, îndepărtarea, amânarea îndepărtării, returnarea și îndepărtarea minorilor neînsoțiți, interdicțiile de intrare, garanțiile în așteptarea returnării, luarea în custodie publică, condițiile de luare în custodie publică, luarea în custodie publică a minorilor și a familiilor și situațiile de urgență. Pentru a reduce riscul de intrare neautorizată, precum și de deplasare neautorizată a resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor aflați în situație de ședere ilegală care fac obiectul procedurii de returnare la frontieră, ar trebui să se acorde un termen pentru plecarea voluntară. Respectivul termen pentru plecarea voluntară ar trebui acordat numai la cerere și nu ar trebui să depășească 15 zile, nici să acorde dreptul de a intra pe teritoriul statului membru în cauză. Persoanele în cauză ar trebui să predea autorităților competente orice document de călătorie valabil aflat în posesia lor, pe o perioadă cât de lungă este necesar, în scopul prevenirii sustragerii acestora. Dispozițiile privind returnarea prevăzute în prezentul regulament nu aduc atingere puterii de apreciere a statelor membre în ceea ce privește posibilitatea de a decide în orice moment să acorde un permis de ședere autonom sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere din motive de compasiune, umanitare sau de altă natură unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor.*

- (10) *În cazul în care resortisantul unei țări terțe sau apatridul aflat în situație de ședere ilegală nu se întoarce sau nu este îndepărtat în perioada maximă a procedurii de returnare la frontieră, procedura de returnare ar trebui să continue astfel cum se prevede în Directiva 2008/115/CE.*
- (11) *În cazul în care un solicitant, un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a fost luat în custodie publică în cursul procedurii de azil la frontieră prevăzute în Regulamentul (UE) .../...⁺ nu mai are dreptul de a rămâne și nu a fost autorizat să rămână, statele membre ar trebui să fie în măsură să îl țină în continuare în custodie publică cu scopul de a împiedica intrarea pe teritoriu și de a desfășura procedura de returnare, în conformitate cu garanțiile și condițiile de luare în custodie publică prevăzute în Directiva 2008/115/CE. De asemenea, ar trebui să fie posibilă luarea în custodie publică a unui solicitant, resortisant al unei țări terțe sau apatrid care nu a fost luat în custodie publică în cursul unei astfel de proceduri de azil la frontieră care nu mai are dreptul de a rămâne și nu a fost autorizat să rămână, dacă există un risc de sustragere, dacă persoana respectivă evită sau împiedică returnarea sau dacă prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională. Luarea în custodie publică respectivă ar trebui să se facă pe o perioadă cât mai scurtă cu putință și nu ar trebui să depășească durata maximă a procedurii de returnare la frontieră. Atunci când resortisantul unei țări terțe sau apatridul aflat în situație de ședere ilegală nu se întoarce sau nu este îndepărtat în perioada respectivă, iar procedura de returnare la frontieră încetează să se aplice, ar trebui să se aplice Directiva 2008/115/CE. Perioada maximă de luare în custodie publică prevăzută în directiva menționată ar trebui să includă perioada de luare în custodie aplicată în cursul procedurii de returnare la frontieră.*

⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 16/24 [2016/0224(COD)].

(12) *Procedura de returnare la frontieră ar trebui să faciliteze, într-o situație de criză, astfel cum este definită în Regulamentul (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului¹⁰⁺, returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală sau a apatrizilor ale căror cereri au fost respinse în contextul unei proceduri de azil la frontieră în situație de criză și care nu au dreptul de a rămâne și nu au fost autorizați să rămână, furnizând autorităților naționale competente instrumentele necesare și un interval de timp suficient pentru a efectua procedurile de returnare cu diligența necesară. Pentru a se putea răspunde în mod eficace la situațiile de criză, ar trebui să fie posibilă, de asemenea, aplicarea procedurii de returnare la frontieră într-o situație de criză pentru solicitanții, resortisanții unei țări terțe și apatrizii care fac obiectul procedurii de returnare la frontieră ale căror cereri au fost respinse înainte de adoptarea unei decizii de punere în aplicare a Consiliului, astfel cum se prevede în Regulamentul (UE) 2024/...⁺⁺, în care se declară că un stat membru se confruntă cu o situație de criză, și care nu au dreptul de a rămâne și nu sunt autorizați să rămână după adoptarea unei astfel de decizii.*

¹⁰ *Regulamentul (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului din ... privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului (JO L, ..., ELI: ...).*

⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)], iar în nota de subsol numărul, data și referința de publicare în JO ale acestuia.*

⁺⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].*

- (13) *În conformitate cu articolul 72 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), prezentul regulament nu aduce atingere exercitării responsabilităților care le revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne.*
- (14) *Pentru a asigura punerea în aplicare coerentă a dispozițiilor privind procedura de returnare la frontieră prevăzută în prezentul regulament până la începerea aplicării sale, ar trebui elaborate și puse în practică planuri de punere în aplicare la nivelul Uniunii și la nivel național care să identifice lacunele și etapele operaționale pentru fiecare stat membru.*
- (15) *Aplicarea prezentului regulament ar trebui evaluată periodic.*
- (16) *Obiectivul de politică al Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (IMFV), instituit, ca parte a Fondului de management integrat al frontierelor, prin Regulamentul (UE) 2021/1148 al Parlamentului European și al Consiliului¹¹, este de a asigura o gestionare europeană integrată solidă și eficientă a frontierelor externe, inclusiv prin prevenirea și depistarea imigrației ilegale și prin gestionarea eficientă a fluxurilor de migrație. Permitea finanțării sprijinului în temeiul instrumentului respectiv pentru acțiuni de solidaritate în contextul Regulamentului (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului¹²⁺ ar contribui la atingerea obiectivelor Regulamentului (UE) 2021/1148. Prin urmare, Regulamentul (UE) 2021/1148 ar trebui modificat.*
- (17) *Ar trebui să fie posibil să se mobilizeze resursele IMFV și ale altor fonduri relevante ale Uniunii (denumite în continuare „fondurile”), pentru a oferi sprijin statelor membre în eforturile lor de aplicare a Regulamentului (UE) 2024/...⁺⁺, în conformitate cu normele care reglementează utilizarea fondurilor și fără a aduce*

¹¹ Regulamentul (UE) 2021/1148 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire, ca parte a Fondului de management integrat al frontierelor, a Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO L 251, 15.7.2021, p. 48).

¹² Regulamentul (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului din ... privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 2021/1147 și (UE) 2021/1060 și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 (JO L, ..., ELI: ...).

⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 21/24 [2020/0279(COD)], iar în nota de subsol numărul, data și referința de publicare în JO ale acestuia.

⁺⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 21/24 [2020/0279(COD)].

atingere altor priorități susținute de fonduri. În acest context, statele membre ar trebui să poată utiliza alocările din cadrul programelor lor respective, inclusiv sumele puse la dispoziție în urma evaluării la jumătatea perioadei. Ar trebui să fie posibil să se pună la dispoziție un sprijin suplimentar în cadrul facilităților tematice relevante, în special pentru acele state membre care ar putea fi nevoite să își sporească capacitățile la frontiere.

- (18) *Regulamentul (UE) 2021/1148 ar trebui să fie modificat pentru a garanta o contribuție integrală din bugetul Uniunii la cheltuielile eligibile totale ale acțiunilor de solidaritate, precum și pentru a introduce cerințe de raportare specifice în legătură cu acțiunile respective, ca parte a obligațiilor de raportare existente privind execuția fondurilor. Regulamentul respectiv ar trebui modificat și pentru a permite statelor membre să furnizeze contribuții financiare la IMFV sub formă de venituri alocate externe.*
- (19) *Întrucât obiectivele prezentului regulament, și anume stabilirea unei proceduri de returnare la frontieră, prevederea unor norme specifice temporare astfel încât statele membre să poată face față situațiilor de criză și permiterea sprijinului financiar în temeiul Regulamentului (UE) 2021/1148 pentru acțiuni de solidaritate în contextul Regulamentului (UE) 2024/...⁺, nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, dar, având în vedere amploarea și efectele prezentului regulament, acestea pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, aceasta poate adopta măsuri, în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul respectiv, prezentul regulament nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor respective.*
- (20) *În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la TUE și la TFUE, Danemarca nu participă la adoptarea prezentului regulament, acesta nu este obligatoriu pentru respectivul stat membru și nu i se aplică. Deoarece prezentul regulament constituie o dezvoltare a acquis-ului Schengen, Danemarca decide, în conformitate cu articolul 4 din protocolul respectiv, în termen de șase luni de la data la care Consiliul decide cu privire la prezentul regulament dacă îl va pune în aplicare în dreptul său intern.*

⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 21/24 [2020/0279(COD)].*

- (21) *Prezentul regulament constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Irlanda nu participă, în conformitate cu Decizia 2002/192/CE a Consiliului¹³; prin urmare, Irlanda nu participă la adoptarea prezentului regulament, acesta nu este obligatoriu pentru respectivul stat membru și nu i se aplică.*
- (22) *În ceea ce privește Islanda și Norvegia, prezentul regulament constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen în înțelesul Acordului încheiat de Consiliul Uniunii Europene și Republica Islanda și Regatul Norvegiei privind asocierea acestora din urmă la implementarea, aplicarea și dezvoltarea acquis-ului Schengen¹⁴, care se află sub incidența articolului 1 punctul A din Decizia 1999/437/CE a Consiliului¹⁵.*
- (23) *În ceea ce privește Elveția, prezentul regulament constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen în înțelesul Acordului între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană cu privire la asocierea Confederației Elvețiene la punerea în aplicare, respectarea și dezvoltarea acquis-ului Schengen¹⁶, care se află sub incidența articolului 1 punctul A din Decizia 1999/437/CE a Consiliului, coroborat cu articolul 3 din Decizia 2008/146/CE a Consiliului¹⁷.*

¹³ Decizia 2002/192/CE a Consiliului din 28 februarie 2002 privind solicitarea Irlandei de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen (JO L 64, 7.3.2002, p. 20).

¹⁴ JO L 176, 10.7.1999, p. 36.

¹⁵ Decizia 1999/437/CE a Consiliului din 17 mai 1999 privind anumite modalități de aplicare a Acordului încheiat între Consiliul Uniunii Europene și Republica Islanda și Regatul Norvegiei în ceea ce privește asocierea acestor două state în vederea punerii în aplicare, a asigurării respectării și dezvoltării acquis-ului Schengen (JO L 176, 10.7.1999, p. 31).

¹⁶ JO L 53, 27.2.2008, p. 52.

¹⁷ Decizia 2008/146/CE a Consiliului din 28 ianuarie 2008 privind încheierea, în numele Comunității Europene, a Acordului între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană cu privire la asocierea Confederației Elvețiene la punerea în aplicare, respectarea și dezvoltarea acquis-ului Schengen (JO L 53, 27.2.2008, p. 1).

- (24) *În ceea ce privește Liechtensteinul, prezentul regulament constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen în înțelesul Protocolului între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană, Confederația Elvețiană și Principatul Liechtenstein privind aderarea Principatului Liechtenstein la Acordul între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind asocierea Confederației Elvețiene la punerea în practică, aplicarea și dezvoltarea acquis-ului Schengen¹⁸, care se află sub incidența articolului 1 punctul A din Decizia 1999/437/CE a Consiliului, coroborat cu articolul 3 din Decizia 2011/350/UE a Consiliului¹⁹.*
- (25) *Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute mai ales în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). În special, prezentul regulament urmărește să asigure respectarea deplină a demnității umane și promovarea aplicării articolelor 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 și 47 din cartă,*

ADOPTĂ PREZENTUL REGULAMENT:

¹⁸ JO L 160, 18.6.2011, p. 21.

¹⁹ Decizia 2011/350/UE a Consiliului din 7 martie 2011 privind încheierea, în numele Uniunii Europene, a Protocolului dintre Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană, Confederația Elvețiană și Principatul Liechtenstein privind aderarea Principatului Liechtenstein la Acordul dintre Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind asocierea Confederației Elvețiene la punerea în aplicare, respectarea și dezvoltarea acquis-ului Schengen, în ceea ce privește eliminarea controalelor la frontierele interne și circulația persoanelor (JO L 160, 18.6.2011, p. 19).

CAPITOLUL I

DISPOZIȚII GENERALE

Articolul 1

Obiectul și domeniul de aplicare

(1) *Prezentul regulament instituie a procedură de returnare la frontieră. Se aplică resortisanților țărilor terțe și apatrizilor ale căror cereri au fost respinse în contextul procedurii de azil la frontieră prevăzute la articolele 43-54 din Regulamentul (UE) 2024/...⁺ (denumită în continuare „procedura de azil la frontieră”). Acesta prevede, de asemenea, norme specifice temporare privind procedura de returnare la frontieră în situații de criză, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2024/...⁺⁺.*

Prezentul regulament modifică, de asemenea, Regulamentul (UE) 2021/1148, cu scopul de a permite finanțarea sprijinului acordat în temeiul regulamentului respectiv pentru acțiuni de solidaritate în contextul Regulamentului (UE) 2024/...⁺⁺⁺.

(2) *Măsurile temporare adoptate în temeiul capitolului III din prezentul regulament îndeplinesc cerințele de necesitate și proporționalitate, sunt adecvate pentru atingerea obiectivelor lor declarate și pentru asigurarea protecției drepturilor solicitanților și sunt în concordanță cu obligațiile statelor membre în temeiul Cartei și al dreptului internațional.*

(3) *Măsurile de la capitolul III din prezentul regulament se aplică numai în măsura strict impusă de situație, în mod temporar și limitat și numai în circumstanțe excepționale. În urma unei cereri, statele membre pot aplica măsurile prevăzute în capitolul III numai în măsura prevăzută în decizia menționată la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2024/...⁺.*

⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 16/24 [2016/0224A(COD)].

⁺⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].

⁺⁺⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 21/24 [2020/0279(COD)].

⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].

Articolul 2

Trimiteri la Regulamentul (UE) 2024/...⁺

Pentru statele membre care nu au obligații în temeiul Regulamentului (UE) 2024/...⁺, trimerile din prezentul regulament la dispozițiile Regulamentului (UE) 2024/...⁺ se înțeleg ca trimiteri la dispozițiile echivalente pe care le-ar fi putut introduce în dreptul lor intern.

Articolul 3

Definiții

În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

- (a) „cerere de protecție internațională” sau „cerere” înseamnă o cerere de protecție internațională sau o cerere astfel cum este definită la articolul 3 punctul 12 din Regulamentul (UE) 2024/...⁺;*
- (b) „solicitant” înseamnă solicitant astfel cum este definit la articolul 3 punctul 13 din Regulamentul (UE) 2024/...⁺.*

⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 16/24 [2016/0224A(COD)].*

CAPITOLUL II

PROCEDURA DE RETURNARE LA FRONTIERĂ

Articolul 4

Procedura de returnare la frontieră

- (1) *Resortisanții țărilor terțe și apatrizii ale căror cereri au fost respinse în contextul procedurii de azil la frontieră nu sunt autorizați să intre pe teritoriul statului membru în cauză.*
- (2) *Statele membre le solicită persoanelor menționate la alineatul (1) să își aibă reședința pentru o perioadă de cel mult 12 săptămâni în locuri situate la frontiera externă sau în apropierea acesteia ori în zone de tranzit. În cazul în care un stat membru nu poate primi astfel de persoane în respectivele locuri, acesta se poate folosi de alte locuri de pe teritoriul său. Perioada de 12 săptămâni începe de la data la care solicitantul, resortisantul unei țări terțe sau apatridul nu mai are dreptul de a rămâne și nu mai este autorizat să rămână. Cerința de a avea reședința într-un anumit loc în conformitate cu prezentul alineat nu se consideră drept autorizație de intrare sau de ședere pe teritoriul unui stat membru. Condițiile din locurile respective respectă standarde echivalente celor ale condițiilor materiale de primire și ale asistenței medicale în conformitate cu articolele 19 și 20 din Directiva (UE) 2024/... a Parlamentului European și a Consiliului²⁰⁺⁺, astfel cum se aplică acestea persoanelor considerate în continuare solicitanți.*
- (3) *Articolul 3, articolul 4 alineatul (1), articolul 5, articolul 6 alineatele (1)-(5), articolul 7 alineatele (2) și (3), articolele 8-11, articolul 12, articolul 14 alineatul (1), articolul 15 alineatele (2)-(4) și articolele 16-18 din Directiva 2008/115/CE se aplică în înțelesul prezentului articol.*

²⁰ *Directiva (UE) 2024/... a Parlamentului European și a Consiliului din ... de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare) (JO L, ..., ELI: ...).*

⁺⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 69/23 [2016/0222(COD)], iar în nota de subsol numărul, data și referința de publicare în JO ale acestuia.*

- (4) *În cazul în care o decizie de returnare nu poate fi executată în decursul perioadei maxime menționate la alineatul (2), statele membre continuă procedurile de returnare în conformitate cu Directiva 2008/115/CE.*
- (5) *Fără a aduce atingere posibilității ca persoanele menționate la alineatul (1) să se întoarcă voluntar în orice moment, acestora li se acordă un termen pentru plecarea voluntară, cu excepția următoarelor cazuri: există un risc de sustragere, cererea depusă în contextul procedurii de azil la frontieră a fost respinsă ca vădit neîntemeiată, persoana în cauză reprezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională a statelor membre. Termenul pentru plecarea voluntară se acordă numai la cerere, nu depășește 15 zile și nici nu conferă dreptul de a intra pe teritoriul statului membru în cauză. În sensul prezentului alineat, persoanele respective predau autorităților competente orice document de călătorie valabil aflat în posesia lor, pe o perioadă cât de lungă este necesar, în scopul prevenirii sustragerii.*
- (6) *Statele membre care, în urma respingerii unei cereri în contextul procedurii de azil la frontieră, emit o decizie de refuz al intrării în conformitate cu articolul 14 din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului²¹ și care au decis să nu aplice Directiva 2008/115/CE în astfel de cazuri în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din directiva respectivă se asigură că tratamentul și nivelul de protecție ale resortisanților țărilor terțe și ale apatrizilor care fac obiectul unui refuz al intrării sunt în conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din Directiva 2008/115/CE și sunt echivalente cu tratamentul și nivelul de protecție prevăzute la alineatul (2) al prezentului articol și la articolul 5 alineatul (4) din prezentul regulament.*

Articolul 5

Luarea în custodie publică

- (1) *Luarea în custodie publică poate fi impusă numai ca măsură de ultimă instanță dacă se dovedește necesară pe baza unei evaluări a fiecărui caz în parte și dacă alte măsuri mai puțin coercitive nu pot fi aplicate în mod eficace.*

²¹ *Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO L 77, 23.3.2016, p. 1).*

- (2) *Persoanele menționate la articolul 4 alineatul (1) din prezentul regulament care s-au aflat în custodie publică pe durata procedurii de azil la frontieră și care nu mai au dreptul de a rămâne și nu sunt autorizate să rămână pot fi menținute în custodie publică în scopul prevenirii intrării lor pe teritoriul statului membru în cauză, al pregătirii returnării lor sau al executării procesului de îndepărtare.*
- (3) *Persoanele menționate la articolul 4 alineatul (1) din prezentul regulament care nu au fost luate în custodie publică pe durata procedurii de azil la frontieră și care nu mai au dreptul de a rămâne și nu sunt autorizate să rămână pot fi luate în custodie publică dacă există un risc de sustragere în sensul Directivei 2008/115/CE, dacă evită sau împiedică pregătirea returnării sau a procesului de îndepărtare ori dacă prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.*
- (4) *Luarea în custodie publică se menține pe o perioadă cât mai scurtă cu putință și doar atât timp cât există o posibilitate rezonabilă de îndepărtare, iar dispozițiile de îndepărtare sunt în curs și se execută cu diligența necesară. Perioada de luare în custodie publică nu depășește perioada menționată la articolul 4 alineatul (2) din prezentul regulament și, în cazul în care se emite o nouă decizie de luare în custodie publică imediat după o perioadă de luare în custodie publică astfel cum se prevede la prezentul articol, perioada respectivă de luare în custodie publică se include în calculul perioadelor maxime de luare în custodie publică prevăzute la articolul 15 alineatele (5) și (6) din Directiva 2008/115/CE.*
- (5) *Până la ... [șase luni de la data intrării în vigoare a prezentului regulament], Agenția Uniunii Europene pentru Azil instituită prin Regulamentul (UE) 2021/2303 al Parlamentului European și al Consiliului²² elaborează, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) din regulamentul menționat, orientări privind diverse practici alternative luării în custodie publică, care ar putea fi utilizate în contextul unei proceduri la frontieră.*

²² *Regulamentul (UE) 2021/2303 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 decembrie 2021 privind Agenția Uniunii Europene pentru Azil și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 439/2010 (JO L 468, 30.12.2021, p. 1).*

CAPITOLUL III

DEROGĂRI APLICABILE ÎN SITUAȚII DE CRIZĂ

Articolul 6

Măsuri aplicabile procedurii de returnare la frontieră într-o situație de criză

- (1) Într-o situație de criză, astfel cum este definită la articolul 1 punctul 4 din Regulamentul (UE) 2024/...⁺, și în legătură cu resortisanții unei țări terțe aflați în situație de ședere ilegală sau cu apatrizii ale căror cereri au fost respinse în contextul procedurii de azil la frontieră în temeiul articolului 11 alineatele (3), (4) și (6) din Regulamentul (UE) 2024/...⁺, care nu mai au dreptul de a rămâne și nu sunt autorizați să rămână, statele membre pot deroga după cum urmează:**
- (a) prin derogare de la articolul 4 alineatul (2) din prezentul regulament, statele membre pot prelungi perioada maximă în care respectivii resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizi trebuie ținuti în locurile menționate la articolul respectiv cu o perioadă suplimentară de cel mult șase săptămâni;**
 - (b) prin derogare de la articolul 5 alineatul (4) din prezentul regulament, perioada de luare în custodie publică nu poate să depășească perioada menționată la litera (a) de la prezentul alineat și se include în calculul perioadelor maxime de luare în custodie publică prevăzute la articolul 15 alineatele (5) și (6) din Directiva 2008/115/CE.**
- (2) Alineatul (1) al prezentului articol se aplică, de asemenea, solicitanților, resortisanților țărilor terțe și apatrizilor care fac obiectul procedurii de azil la frontieră ale căror cereri au fost respinse înainte de adoptarea deciziei de punere în aplicare a Consiliului menționate la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2024/...⁺ și care nu au dreptul de a rămâne și nu sunt autorizați să rămână după adoptarea respectivei decizii de punere în aplicare.**

⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].

⁺ JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].

(3) Organizațiile și persoanele autorizate în temeiul dreptului intern să ofere consultanță și consiliere au acces efectiv la solicitanții aflați în centre de cazare sau la punctele de trecere a frontierei. Statele membre pot impune limite acestor acțiuni în situația în care, în temeiul dreptului intern, astfel de limite sunt în mod obiectiv necesare pentru asigurarea securității, a ordinii publice sau a gestionării administrative a unui centru de cazare, cu condiția ca accesul să nu fie astfel restrâns în mod drastic sau să devină imposibil.

Articolul 7

Reguli de procedură

În cazul în care un stat membru consideră că se află într-o situație de criză, astfel cum este definită la articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul (UE) .../...⁺, acesta poate înainta o cerere de aplicare a derogărilor prevăzute la articolul 6 din prezentul regulament. În cazul în care un stat membru depune o astfel de cerere, se aplică articolele 2-6 și articolul 17 alineatele (3) și (4) din Regulamentul (UE) 2024/...⁺, după caz. Dacă a fost deja inițiată o procedură în vederea obținerii unei derogări în temeiul articolului 2 din Regulamentul (UE) 2024/...⁺, statele membre pot înainta o cerere de aplicare a derogărilor prevăzute la articolul 6 din prezentul regulament în contextul procedurii respective.

Articolul 8

Dispoziții specifice și garanții

Un stat membru care aplică derogarea prevăzută la articolul 6 informează în mod corespunzător resortisanții țărilor terțe sau apatrizii în cauză, într-o limbă pe care aceștia o înțeleg sau despre care se poate presupune în mod rezonabil că o înțeleg, cu privire la măsurile aplicate și la durata lor.

⁺ *JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)].*

CAPITOLUL IV
MODIFICAREA REGULAMENTULUI (UE) 2021/1148

Articolul 9

Modificarea Regulamentului (UE) 2021/1148

Regulamentul (UE) 2021/1148 se modifică după cum urmează:

1. La articolul 2 se adaugă următorul punct:

„11. «acțiune de solidaritate» înseamnă o acțiune al cărei domeniu de aplicare este prevăzut la articolul 56 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului*⁺, finanțată prin contribuțiile financiare furnizate de statele membre, menționate la articolul 64 alineatul (1) din regulamentul respectiv.

*** Regulamentul (UE) 2024/... al Parlamentului European și al Consiliului din ... privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 2021/1147 și (UE) 2021/1060 și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 (JO L, ..., ELI: ...).”**

2. La articolul 10 se adaugă următorul alineat:

„(3) Sprijinul acordat în temeiul prezentului regulament poate fi finanțat, în scopul acțiunilor de solidaritate, prin contribuții din partea statelor membre și din partea altor donatori publici sau privați sub formă de venituri alocate externe, în conformitate cu articolul 21 alineatul (5) din Regulamentul financiar.”

3. La articolul 12 se introduce următorul alineat:

„(7a) Contribuția din bugetul Uniunii poate fi majorată la 100 % din totalul cheltuielilor eligibile pentru acțiunile de solidaritate.”

4. La articolul 29 alineatul (2) primul paragraf se introduce următoarea literă:

⁺ **JO: a se introduce în text numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 21/24 [2020/0279(COD)], iar în nota de subsol numărul, data și referința de publicare în JO ale acestuia.**

„(aa) punerea în aplicare a acțiunilor de solidaritate, inclusiv o defalcare a contribuțiilor financiare în funcție de acțiuni și o descriere a principalelor rezultate obținute ca urmare a finanțării;”.

5. *În anexa II, la punctul 1 se adaugă următoarea literă:*
- „(h) sprijinirea acțiunilor de solidaritate, în conformitate cu domeniul de aplicare al sprijinului prevăzut la punctul 1 din anexa III.”*
6. *Anexa I se modifică după cum urmează:*
- (a) *la punctul I din tabelul 1 se adaugă următorul cod:*
- „030 Acțiuni de solidaritate”;*
- (b) *(b) tabelul 3 se modifică după cum urmează:*
- (i) *codurile 005 și 006 se înlocuiesc cu următorul text:*
- „005 Regimul special de tranzit menționat la articolul 17*
- 006 Acțiuni care intră sub incidența articolului 85 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2018/1240”;*
- (ii) *se adaugă următoarele coduri:*
- „007 Acțiuni care intră sub incidența articolului 85 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2018/1240*
- 008 Asistență de urgență*
- 009 Acțiuni de solidaritate”.*

CAPITOLUL V

DISPOZIȚII FINALE

Articolul 10

Contestarea de către autoritățile publice

Prezentul regulament nu aduce atingere posibilității autorităților publice de a contesta deciziile administrative sau judiciare, astfel cum prevede dreptul intern.

Articolul 11

Calcularea termenelor

Termenele prevăzute de prezentul regulament se calculează după cum urmează:

- (a) atunci când un termen exprimat în zile, săptămâni sau luni se calculează de la momentul la care se produce un eveniment sau este efectuată o acțiune, ziua în care se produce evenimentul respectiv sau în care este efectuată acțiunea respectivă nu intră în calculul termenului în cauză;***
- (b) un termen exprimat în săptămâni sau luni se încheie la expirarea acelei zile din ultima săptămână sau lună care corespunde zilei săptămânii sau, respectiv, datei din lună la care s-a produs evenimentul sau la care a fost efectuată acțiunea de la care se calculează termenul; în cazul în care, într-un termen exprimat în luni, ziua în care ar trebui să expire termenul nu există în ultima lună din perioada respectivă, termenul se încheie la miezul nopții în ultima zi din respectiva ultimă lună;***
- (c) termenele includ zilele de sâmbătă, duminică și zilele de sărbătoare legală din statul membru în cauză; în cazul în care un termen expiră într-o sâmbătă, într-o duminică sau într-o zi de sărbătoare legală, următoarea zi lucrătoare este considerată ultima zi a termenului.***

Articolul 12

Măsuri tranzitorii

Până la ... [trei luni de la intrarea în vigoare a prezentului regulament], Comisia, în strânsă cooperare cu statele membre și cu organele, oficiile și agențiile relevante ale Uniunii, prezintă Consiliului un plan comun de punere în aplicare pentru a se asigura că statele membre sunt pregătite în mod adecvat pentru a pune în aplicare capitolul II din prezentul regulament până la ... [prima zi a celei de-a douăzeci și cincea luni de la intrarea în vigoare a prezentului regulament], evaluând eventualele lacune identificate și etapele operaționale necesare, și informează Parlamentul European în consecință.

Pe baza respectivului plan comun de punere în aplicare, până la ... [șase luni de la intrarea în vigoare a prezentului regulament] fiecare stat membru elaborează, cu sprijinul Comisiei și al organelor, oficiilor și agențiilor relevante ale Uniunii, un plan național de punere în aplicare care stabilește acțiunile și un calendar pentru punerea lor în aplicare. Fiecare stat membru finalizează punerea în aplicare a planului său până la ... [prima zi a celei de-a douăzeci și cincea luni de la intrarea în vigoare a prezentului regulament].

În scopul punerii în aplicare a prezentului articol, statele membre pot utiliza sprijinul organelor, oficiilor și agențiilor relevante ale Uniunii, iar fondurile Uniunii pot oferi sprijin financiar statelor membre, în conformitate cu actele juridice care reglementează organele, oficiile și agențiile, precum și fondurile respective.

Comisia monitorizează îndeaproape punerea în aplicare a planurilor naționale de punere în aplicare.

Articolul 13

Monitorizare și evaluare

Până la ... [doi ani de la data aplicării prezentului regulament] și, ulterior, din cinci în cinci ani, Comisia prezintă un raport Parlamentului European și Consiliului cu privire la aplicarea prezentului regulament în statele membre și, după caz, propune modificări.

La cererea Comisiei, statele membre îi transmit informațiile necesare pentru întocmirea raportului său cel târziu până la ... [nouă luni înainte de data menționată la primul paragraf].

Articolul 14

Intrarea în vigoare și aplicarea

- (1) Prezentul regulament intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.
- (2) Prezentul regulament se aplică de la ... [*doi ani* de la data intrării sale în vigoare].

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

Adoptat la ...,

Pentru Parlamentul European
Președinta

Pentru Consiliu
Președintele

26.3.2024

AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI JURIDICE PRIVIND TEMEIUL JURIDIC

Domnului Juan Fernando López Aguilar
Președinte
Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne
BRUXELLES

Subiect: Aviz referitor la temeiul juridic al propunerii de regulament de instituire a procedurii de returnare la frontieră și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Domnule Președinte,

Prin scrisoarea din 15 februarie 2024¹, președintele Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) a solicitat Comisiei pentru afaceri juridice (JURI), în conformitate cu articolul 40 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, să emită un aviz privind pertinenta, printre altele, a temeiului juridic al propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a procedurii de returnare la frontieră și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/1148 („regulamentul propus”).

JURI va lua în considerare chestiunea menționată mai sus în cursul reuniunii sale extraordinare din 11 martie 2024.

I - Context

În decembrie 2023, Parlamentul European și Consiliul au ajuns la un acord provizoriu cu privire la propunerile legislative incluse în noul Pact privind migrația și azilul², prezentat de Comisie în septembrie 2020. Pactul respectiv a cuprins, de asemenea, o propunere modificată de regulament de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE³ („RPA”) și o propunere de regulament privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului⁴ („Regulamentul privind situațiile de criză”).

În urma acordului provizoriu, serviciile juridice ale Parlamentului European și ale Consiliului au fost invitate să evalueze rezultatul negocierilor interinstituționale și să formuleze recomandări tehnice menite să asigure respectarea operabilității și coerenței acquis-ului Schengen.

¹ D(2024)5159.

² Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor referitoare la un nou Pact privind migrația și azilul (COM(2020)609 din 23.9.2020).

³ COM(2016)467 din 13.7.2016 și COM(2020)611 modificată din 23.9.2020 (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020)613 din 23.9.2020 (2020/0277(COD)).

După efectuarea evaluării, serviciile juridice au recomandat ca dispozițiile relevante pentru acquis-ul Schengen să fie incluse într-un act de sine stătător. Rezultatul a fost regulamentul propus, care include, în esență, dispozițiile privind procedura de returnare la frontieră, negociată și convenită provizoriu în cadrul RPA, împreună cu derogări preluate din Regulamentul privind situațiile de criză și cu modificări ale Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, instituit prin Regulamentul (UE) 2021/1148⁵. În cadrul reuniunii Grupului de contact pentru azil cu cele cinci președinții prin rotație ale Consiliului⁶, Parlamentul European și Consiliul au aprobat cu titlu provizoriu această recomandare și propunerea de regulament rezultată, sub forma unui proiect de act de sine stătător. Ulterior, LIBE a solicitat Comisiei JURI un aviz privind pertinenta utilizării articolului 77 alineatul (2) și a articolului 79 alineatul (2) litera (c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) ca temei juridic al regulamentului propus.

II – Articolele pertinente din tratat

Capitolul 2 („Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea”) din partea a treia titlul V din TFUE prevede, printre altele (sublinierea noastră):

*Articolul 77
(ex-articolul 62 TCE)*

1. *Uniunea dezvoltă o politică care urmărește:*

- (a) să asigure absența oricărui control asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne, indiferent de cetățenie;*
- (b) să asigure controlul persoanelor și supravegherea eficace la trecerea frontierelor externe;*
- (c) să introducă treptat un sistem integrat de administrare a frontierelor externe.*

2. ***În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile privind:***

- (a) politica comună a vizelor și a altor permise de ședere de scurtă durată;*
- (b) controalele la care sunt supuse persoanele la trecerea frontierelor externe;*
- (c) condițiile în care resortisanții țărilor terțe pot circula liber, pentru o durată scurtă, în interiorul Uniunii;*
- (d) orice măsură necesară pentru instituirea treptată a unui sistem integrat de administrare a frontierelor externe;*

⁵ Regulamentul (UE) 2021/1148 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire, ca parte a Fondului de management integrat al frontierelor, a Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO L 251, 15.7.2021, p. 48).

⁶ Format stabilit în conformitate cu Foaia de parcurs comună PE-Consiliu pentru negocierile privind SECA și noul Pact privind migrația și azilul, semnat în septembrie 2022.

(e) absența oricărui control asupra persoanelor, indiferent de cetățenie, la trecerea frontierelor interne.

(...)

*Articolul 79
(ex-articolul 63 punctele 3 și 4 TCE)*

1. *Uniunea dezvoltă o politică comună de imigrare, al cărei scop este de a asigura, în toate etapele, gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, precum și prevenirea imigrării ilegale și a traficului de persoane și combaterea susținută a acestora.*
2. **În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsuri în următoarele domenii:**
 - (a) *condițiile de intrare și de ședere, precum și normele privind acordarea de către statele membre a vizelor și a permiselor de ședere pe termen lung, inclusiv în vederea reîntregirii familiei;*
 - (b) *definirea drepturilor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, inclusiv condițiile care reglementează libertatea de circulație și de ședere în celelalte state membre;*
 - (c) ***imigrarea clandestină și șederea ilegală, inclusiv expulzarea și repatrierea persoanelor aflate în situație de ședere ilegală;***
 - (d) *combaterea traficului de persoane, în special de femei și copii.*

(...)

III – Jurisprudența CJUE legată de alegerea temeiului juridic

Curtea de Justiție a considerat, în mod tradițional, chestiunea temeiului juridic pertinent ca având o importanță constituțională, întrucât garantează respectarea principiului competențelor atribuite (articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană) și stabilește natura și sfera de aplicare ale competenței Uniunii⁷.

În conformitate cu jurisprudența constantă, temeiul juridic al unui act al Uniunii nu depinde de convingerea unei instituții în ceea ce privește obiectivul urmărit, ci trebuie să fie determinat conform unor criterii obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul măsurii⁸.

Dacă, prin analizarea unui act, se dovedește că acesta urmărește o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca fiind principală ori

⁷ Avizul 2/00 („Protocolul de la Cartagena”), ECLI:EU:C:2001:664, punctul 5.

⁸ Cauza C-300/89, *Comisia/Consiliul* („Dioxid de titan”), ECLI:EU:C:1991:244, punctul 10.

preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă⁹. Numai în cazuri excepționale, dacă se stabilește că actul urmărește simultan mai multe obiective, legate în mod indisolubil, fără ca vreunul dintre ele să fie secundar și indirect în raport cu celălalt, actul în cauză se poate baza pe diferitele temeiuri juridice corespunzătoare¹⁰. Acest lucru este însă posibil numai dacă procedurile prevăzute pentru temeiurile juridice respective nu sunt incompatibile cu dreptul Parlamentului European și nu îl subminează¹¹.

IV - Scopul și conținutul regulamentului propus

Explicațiile privind scopul regulamentului propus pot fi găsite în expunerea de motive a propunerii modificate a RPA, pe care Comisia a prezentat-o în 2020 în cadrul noului Pact privind migrația și azilul. Comisia a declarat în cuprinsul său că „nu consideră necesar să aducă modificări de amploare propunerii din 2016, în legătură cu care colegiitorii au înregistrat deja progrese semnificative”, dar a făcut „modificări punctuale propunerii din 2016 pentru a aborda [...] provocări specifice, modificări care vor contribui la realizarea obiectivelor și vor pune în practică, împreună cu propunerea de regulament de introducere a unei proceduri de screening, o conexiune coerentă între toate etapele procedurii de migrație, de la sosire la prelucrarea cererilor de azil și, după caz, la returnare” (sublinierea noastră). În cadrul procedurii de screening, migranții ar fi înregistrați și verificați pentru a li se stabili identitatea, a li se verifica starea de sănătate și a se analiza riscurile pe care le prezintă în materie de securitate. Ulterior, migranții ar fi direcționați către „procedura adecvată, fie că este vorba de azil, de refuzul intrării sau de returnare” (sublinierea noastră). Ulterior s-ar stabili dacă o cerere de azil trebuie să fie evaluată fără a se autoriza intrarea solicitantului pe teritoriul statului membru în cadrul unei proceduri de azil aplicabile la frontieră sau într-o procedură de azil normală. În cazul în care s-ar utiliza o procedură de azil la frontieră și dacă s-ar stabili că persoana nu are nevoie de protecție, ar urma o procedură de returnare la frontieră.

Ca urmare a acestei concepții asupra procedurii la frontieră, Comisia a modificat RPA prin introducerea unor dispoziții privind returnarea resortisanților țărilor terțe prin crearea unei proceduri la frontieră pentru efectuarea unor astfel de returnări și a adăugat articolul 79 alineatul (2) litera (c) TFUE ca temei juridic al RPA. La prima liniuță privind temeiul juridic de la punctul 2 din expunerea de motive a modificării din 2020 a propunerii de RPA, Comisia a explicat că temeiurile juridice ale RPA sunt „articolul 78 alineatul (2) litera (d) și articolul 79 alineatul (2) litera (c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Acestea prevăd adoptarea unor măsuri pentru procedurile comune de acordare și de retragere a statutului unitar de azil sau de protecție subsidiară, precum și pentru imigrația ilegală și șederea neautorizată, inclusiv îndepărtarea și, respectiv, repatrierea persoanelor aflate în situație de ședere ilegală” și că era „necesar să se adauge cel de al doilea temei juridic pentru a putea include dispoziții specifice care să reglementeze returnarea solicitanților de azil”

⁹ Cauza C-137/12, Comisia/Consiliul, ECLI:EU:C:2013:675, punctul 53 și jurisprudența citată.

¹⁰ Cauza C-300/89, punctele 13 și 17; Cauza C-42/97, *Parlamentul/Consiliul*, ECLI:EU:C:1999:81, punctul 38; Avizul 2/00, punctul 23; Cauza C-94/03, *Comisia/Consiliul („Convenția de la Rotterdam”)*, ECLI:EU:C:2006:2 și Cauza C-178/03, *Comisia/Parlamentul și Consiliul*, ECLI:EU:C:2006:4, punctele 36 și 43.

¹¹ Cauza C-300/89, punctele 17-25; Cauza C-268/94, *Portugalia/Consiliul*, ECLI:EU:C:1996:461.

respinși, în special în ceea ce privește emiterea unei decizii de returnare odată cu decizia negativă cu privire la o cerere, căi de atac comune împotriva unor astfel de decizii și proceduri coerente de azil și de returnare aplicabile la frontieră.”

În cursul negocierilor interinstituționale, colegiitorii au convenit în mod provizoriu asupra procedurii de returnare la frontieră în contextul RPA, inclusiv asupra articolelor 41 g și 41h privind procedura la frontieră pentru efectuarea returnării și, respectiv, luarea în custodie. Cu toate acestea, în etapele finale, colegiitorii au convenit că, din motive legate de așa-numita geometrie variabilă Schengen, regulamentul propus trebuie împărțit în două: în timp ce primul text ar include toate dispozițiile de stabilire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune (și anume, RPA), dispozițiile privind procedura de returnare la frontieră ar urma să fie eliminate și introduse în al doilea text (propunerea de regulament, care face obiectul prezentului aviz).

Rezultatul este un act de sine stătător, al cărui scop este de a „raționaliza, simplifica și armoniza modalitățile procedurale ale statelor membre prin instituirea unei proceduri de returnare la frontieră.” Considerentele propunerii de regulament prevăd, de asemenea, că „pentru a asigura continuitatea între procedura de azil și procedura de returnare, procedura de returnare ar trebui să se desfășoare, de asemenea, în contextul unei proceduri la frontieră”. Regulamentul propus clarifică, de asemenea, raportul cu Directiva privind returnarea „obișnuită”¹². Acesta prevede norme privind luarea în custodie publică a unei persoane care nu mai are dreptul de a rămâne și nu a fost autorizată să rămână, în scopul de a împiedica intrarea pe teritoriu și de a efectua o returnare. Procedura de returnare la frontieră ar trebui, de asemenea, „să faciliteze, într-o situație de criză, returnarea resortisanților țărilor terțe sau apatrizilor aflați în situație de ședere ilegală ale căror cereri au fost respinse în contextul unei [...] situații de criză, care nu au dreptul de a rămâne și cărora nu li se permite să rămână.” Acest lucru se reflectă în articole, în special articolele 4, 5 și 6 privind procedura de returnare la frontieră, luarea în custodie publică și, respectiv, măsurile aplicabile procedurii de returnare la frontieră într-o situație de criză.

În cele din urmă, regulamentul propus modifică, de asemenea, Instrumentul de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, instituit prin Regulamentul (UE) 2021/1148¹³ (articolul 9), pentru a permite mobilizarea instrumentului respectiv pentru a oferi sprijin eforturilor statelor membre de a aplica regulamentul propus.

V – Analiză

Regulamentul propus conține, în esență, articolele 41 g și 41h din RPA (articolele 4 și 5 din regulamentul propus) și articolul 14 din Regulamentul privind situațiile de criză (articolul 6 din regulamentul propus), precum și considerentele corespunzătoare. Toate acestea sunt prevederi privind returnarea resortisanților țărilor terțe care au făcut inițial parte din Convenția Schengen (articolele 23 și 24) în cadrul capitolului 6 din titlul II, intitulat „Eliminarea controalelor la frontierele interne și circulația persoanelor”. Prin urmare, acestea

¹² Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO L 348, 24.12.2008, p. 98).

¹³ Regulamentul (UE) 2021/1148 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire, ca parte a Fondului de management integrat al frontierelor, a Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO L 251, 15.7.2021, p. 48).

fac parte în mod incontestabil din acquis-ul Schengen, dar nu au fost incluse într-un act relevant pentru Schengen.

Este esențial să se mențină operabilitatea și coerența acquis-ului Schengen¹⁴, precum și respectarea deplină, pe de o parte, a protocoalelor JAI relevante¹⁵ și, pe de altă parte, a acordurilor de asociere la spațiul Schengen încheiate de Uniune cu Norvegia, Islanda, Elveția și Liechtenstein. În plus, toate returnările resortisanților țărilor terțe din spațiul Schengen trebuie să fie considerate o dezvoltare a acquis-ului Schengen, deoarece toți resortisanții țărilor terțe care intră în spațiul Schengen fac și obiectul condițiilor uniforme de intrare prevăzute în Codul frontierelor Schengen.

Procedura de returnare la frontieră, inclusiv în situații de criză, ar trebui, prin urmare, să fie considerată, de asemenea, ca parte a acquis-ului Schengen referitor la gestionarea integrată a frontierelor. Așadar, aceste dispoziții par să fi fost incluse în prezent în mod just, împreună cu considerentele lor respective, într-un act de sine stătător relevant pentru Schengen, întemeiat în mod corect pe articolul 79 alineatul (2) litera (c) din TFUE.

În plus, modificările Regulamentului (UE) 2021/1148 au fost introduse, de asemenea, în regulamentul propus pentru a modifica Instrumentul de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, care urmează să fie mobilizat pentru a oferi sprijin statelor membre în eforturile lor de a asigura o gestionare europeană integrată solidă și eficace a frontierelor externe. Articolul 77 alineatul (2) din TFUE servește drept temei juridic pentru măsurile privind, printre altele, vizele, verificările la frontiere, sistemul de gestionare integrată a frontierelor al Uniunii și absența controalelor la frontierele interne. Prin urmare, această dispoziție pare să fie corect utilizată în plus față de articolul 79 alineatul (2) litera (c) din TFUE, întrucât obiectivele urmărite sunt intrinsec legate, niciunul dintre ele nefiind doar secundar și indirect în raport cu celălalt. Așadar, utilizarea temeiului juridic dublu ar fi în concordanță cu criteriile menționate la punctul III din prezenta notă.

VI – Concluzie și recomandare

La reuniunea sa din 11 martie 2024, Comisia pentru afaceri juridice a decis în consecință, cu 17 voturi pentru, niciunul împotrivă și o abținere¹⁶, să recomande Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne ca temei juridic pertinent pentru regulamentul propus, articolul 79 alineatul (2) litera (c) și articolul 77 alineatul (2) din TFUE.

¹⁴ A se vedea, printre altele, hotărârea din 26.10.2010 în cauza C-482/08, UK/Consiliul (VIS), ECLI:EU:C:2010:631, punctul 48, în care Curtea se referă la „necesitatea de coerență a acquis-ului [Schengen] și la necesitatea – în cazul în care acesta evoluează – de a menține această coerență”; a se vedea și punctele 49 și 58 din hotărârea respectivă.

¹⁵ Protocoalele (nr. 19) privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene, (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție și (nr. 22) privind poziția Danemarcei.

¹⁶ La votul final au fost prezenți: Adrián Vázquez Lázara (președinte), Marion Walsmann (vicepreședintă), Lara Wolters (vicepreședintă), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund [pentru Sergey Lagodinsky, în temeiul articolului 209 alineatul (7) din Regulamentul de procedură], Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová [pentru Jiří Pospíšil, în temeiul articolului 209 alineatul (7) din Regulamentul de procedură], Axel Voss, Javier Zarzalejos.

Vă asigur, Doamnă Președinte, de înalta mea considerație.

Adrián Vázquez Lázara

**ANEXĂ: ENTITĂȚILE SAU PERSOANELE
DE LA CARE RAPORTORUL A PRIMIT CONTRIBUȚII**

Raportorul declară pe propria răspundere că nu a primit nicio contribuție de la nicio entitate sau persoană care trebuie menționată în prezenta anexă în conformitate cu articolul 8 din anexa I la Regulamentul de procedură.

PROCEDURA COMISIEI COMPETENTE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titlu | Instituirea procedurii de returnare la frontieră și modificarea Regulamentului (UE) 2021/1148 |
| Referințe | COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD) |
| Data prezentării în PE | 13.7.2016 |
| Comisie competentă Data anunțului în plen | LIBE 29.2.2024 |
| Raportoare Data numirii | Fabienne Keller 9.11.2020 |
| Contestarea temeiului juridic Data avizului JURI | JURI 11.3.2024 |
| Data adoptării | 14.2.2024 |
| Rezultatul votului final | + : 40 - : 23 0 : 4 |
| Membri titulari prezenți la votul final | Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos |
| Membri supleanți prezenți la votul final | Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoș Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez |
| Membri supleanți [articolul 209 alineatul (7)] prezenți la votul final | Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik |
| Data depunerii | 4.4.2024 |