Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки и за отмяна на Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета

(COM(2021) 782 final — 2021/0411 (COD)

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за автоматизиран обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество („Прюм II“) и за изменение на Решения 2008/615/ПВР и 2008/616/ПВР на Съвета и регламенти (ЕС) 2018/1726, (ЕС) 2019/817 и (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета

(COM(2021) 784 final — 2021/0410 (COD)

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на инструментализиране в областта на миграцията и убежището

(COM(2021) 890 final — 2021/0427 (COD)

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите

(COM(2021) 891 final — 2021/0428 (COD)

(2022/C 323/12)

Докладчик: **Krzysztof BALON**

Сезиране на Комитета	Европейска комисия, 2.5.2022 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	3.5.2022 г.
Приемане на пленарна сесия	18.5.2022 г.
Пленарна сесия №	569
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	210/3/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Руската военна агресия срещу Украйна в непосредствена близост до външните граници на ЕС представлява непредвидим повратен фактор. Като се има предвид огромният мащаб на всеобхватните и предполагаемо дълготрайни последици от нея на всички равнища, които доведоха и до безпрецедентен брой бежанци — най-много от Втората световна война досега — това представлява най-голямата заплаха в исторически план за функционирането на Шенгенското пространство и за сигурността на Европейския съюз като цяло.

1.2. ЕИСК оценява високо първото задействане на Решение (ЕС) 2022/382 на Съвета [1] в контекста на руската агресия срещу Украйна. Освен това Комитетът иска да насърчи Комисията да обмисли разширяването на използването и активирането на Директивата за граждани на трети държави при бъдещи ситуации на тежка и неотложна криза. Настоящото активиране на директивата би могло да се използва и за създаване на механизми за солидарност между държавите членки.

[1] Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 4.3.2022 г., стр. 1).

1.3. Във връзка с това ЕИСК силно подкрепя неотложната необходимост от ефективни, автентични, хуманни — и хуманитарни — общи европейски разпоредби относно миграцията, убежището и сътрудничеството в областта на сигурността в отворено, но също така и защитено Шенгенско пространство, в пълно съответствие с Хартата на основните права. Комитетът силно насърчава по-добри условия за всички бежанци.

1.4. Последиците от войната са заплаха и за европейския модел на социална пазарна икономика, както и за свободата и правата на гражданите на ЕС и другите жители. ЕИСК насърчава да се запази и да се цени Шенгенското пространство в настоящата му форма, за да се гарантира не само свободното движение на хора, но и функционирането на единния пазар.

1.5. По време на кризата с COVID-19 много държави членки въведоха гранични проверки и други ограничения на свободата на движение без каквато и да било усилия за координиране и надлежно обосноваване на тези ограничения на европейско равнище, въпреки че, както е посочено в предишно становище, поддържането на отворени граници е от съществено значение за пълната функционалност на единния пазар, за възстановяването и повишаването на издръжливостта и за насърчаването на европейската солидарност и идентичност. Това показва също и необходимостта от механизъм за взимане на решения „в реално време“ на междуинституционално ниво в кризисни ситуации. Във всеки случай ЕИСК напълно подкрепя позицията на Комисията да поддържа отворени вътрешните граници, дори и по време на кризисни ситуации. Всички ограничения относно пътуванията между държави от Шенген, наложени вследствие на кризисни ситуации, следва да бъдат с временен характер и да не надхвърлят възможните ограничения относно пътуванията вътре в държавите членки.

1.6. ЕИСК напълно се съгласява с позицията на Комисията, че използването на полицейски проверки и полицейско сътрудничество, включително обмен и съобщаване на информация, има потенциала да постигне същите резултати, както временния граничен контрол по вътрешните граници и нарушава в по-малка степен свободното движение на хора, стоки и услуги. В този контекст Комитетът приветства формирането на неформална експертна група, състояща се от експерти от всяка държава членка, която да консултира и подпомага Комисията при наблюдението и прилагането на Директивата относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки; ЕИСК предлага в работата на тази неформална експертна група да бъдат включени съответните представителни организации на гражданското общество, както и самият Комитет.

1.7. Също в този контекст ЕИСК подчертава абсолютната необходимост от поддържане на независимостта на съдебната власт, по-специално при случаи на физическо присъствие на съдебните органи на мястото на „единното звено за контакт“. Освен това организациите на гражданското общество (особено „пазителите“ или тези организации, които работят в областта на защитата на уязвими групи, включително мигранти) следва да се ползват със специална защита, що се отнася до предоставянето на информация от „единното звено за контакт“.

1.8. ЕИСК отчита амбициозните дейности по събиране на данни, които следва да бъдат разработени от държавите членки в рамките на „Прюм II“. „Прюм II“ прави една значителна крачка напред в сравнение с „Прюм I“, като изисква от държавите членки да изградят технически съоръжения за лицево разпознаване. В този контекст Комитетът изразява загриженост относно опасността от окозване на влияние върху обмена на цифрови данни, особено предвид скорошната непрозрачна военна ситуация в Европа.

1.9. ЕИСК призовава за въвеждане на механизми за по-щателен и по-чест контрол, за да се гарантират високи етични стандарти при събирането и съхранението на данни от страна на Европол, по-специално по отношение на трети държави, както и за определяне на ясни времеви ограничения относно съхранението на тези данни. ЕИСК препоръчва редовно наблюдение на дейностите на Европол от страна на организациите на гражданското общество и други имащи отношение и потенциално засегнати участници.

1.10. ЕИСК отчита изцяло основните права на хората, пристигащи на европейските и шенгенските граници, принципното им право да поискат разрешение за влизане и правото им да кандидатстват за убежище. Той отново желае да припомни зачитането на правото на забрана за връщане.

1.11. ЕИСК призовава държавите членки да поемат споделена отговорност съобразно въведеното с гъвкавия механизъм за солидарност в Новия пакт за миграцията и убежището. Те следва да проявяват активност във връзка с предлагането на солидарност на други държави членки, преди всичко в кризисни ситуации.

1.12. ЕИСК отбелязва по-специално абсолютно необходимата положителна роля на съответните организации на гражданското общество, които предоставят хуманитарна помощ на мигранти, които биват инструментализирани от трети държави, и които освен това подкрепят и предоставят информация за правата на мигрантите и търсещите убежище. Винаги следва да се гарантира достъпът на организациите до мигранти и търсещи убежище лица в засегнатите гранични зони. Такива организации следва да имат право на ефективна и опростена финансова подкрепа по линия на европейско финансиране, например спешна помощ от фонда „Убежище, миграция и интеграция“ (AMIF).

1.13. С цел повишаване на степента на обществено разбиране на миграцията като принципно положително явление за приемащите общества ЕИСК предлага въвеждането на мащабни образователни програми и програми за повишаване на осведомеността, които да бъдат координирани на централно ниво и да бъдат изпълнени от всяка държава членка.

2. **Общи бележки**

2.1. Настоящото становище се съставя в момент на най-голямата заплаха в исторически план за функционирането на Шенгенското пространство и за сигурността на Европейския съюз, причинена от руската военна агресия срещу Украйна в непосредствена близост до външните граници на ЕС. Тази военна ситуация, която е причина и за безпрецедентен брой мигранти и бежанци — най-многобройни от Втората световна война насам — отново подчертава огромното значение на сигурността на външните граници и стабилността на Шенгенското пространство, като предварително условие за вътрешна сигурност, и освен това необходимостта от ефективни, автентични, хумани — и хуманитарни — общи европейски разпоредби относно миграцията и убежището.

2.2. Шенгенското пространство е дом на повече от 420 милиона души в 24 държави. Премахването на контрола по вътрешните граници между държавите — членки на Шенген, е съществена част от европейския начин на живот: близо 1,7 милиона души пребивават в една държава — членка на Шенген, а работят в друга. Хората са изградили живота си на основата на свободите, предлагани от Шенгенското пространство, като 3,5 милиона души преминават ежедневно между държавите — членки на Шенген.

2.3. На 20 октомври 2021 г. Комитетът прие становището си относно „Стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство“ на Комисията ([2]). Комитетът приветства тази стратегия, като счита, че Комисията следва да заеме по-силна позиция в подкрепа на пътуванията без граничен контрол в Европа. ЕИСК изтъкна, че опасенията на държавите членки във връзка със сигурността се преодоляват по-добре с повече и засилено сътрудничество между правоприлагащите органи, отколкото с повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници.

2.4. В същото време Комитетът иска отново да изрази загрижеността си във връзка с продължаващото изключване на държавите членки Румъния, България и Хърватия от пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген. Заедно с Комисията ЕИСК призовава за бързи и решителни действия от страна на Съвета в това отношение. Освен това Комитетът иска да насърчи Комисията да финализира оценката на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за Кипър. Комитетът припомни също така, че при прилагането на политиката на ЕС в областта на управлението на границите, оперативната съвместимост, управлението на миграцията и убежището, като и на полицейското сътрудничество и сътрудничеството в областта на наказателното правосъдие, ЕС и неговите държави членки са неизменно обвързани от Хартата на основните права.

2.5. В рамките на прилагането на стратегията през декември 2021 г. Европейската комисия предложи обновени правила за укрепване на управлението на Шенгенското пространство ([3]). С целенасочените промени ще се осигурят по-добра координация на равнище ЕС и по-добри инструменти за държавите членки за справяне с възникващи предизвикателства при управлението както на общите външни граници на ЕС, така и на вътрешните граници в рамките на Шенгенското пространство. Обновяването има за цел да се гарантира, че повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници продължава да бъде крайна мярка. Въз основа на поуките, извлечени от пандемията от COVID-19, с новите правила се въвеждат и общи инструменти за по-ефективно управление на външните граници в случай на криза, засягаща общественото здраве. Инструментализирането на мигрантите също е разгледано както в обновените шенгенски правила, така и в паралелно предложение за мерки, които държавите членки могат да предприемат в областта на убежището и връщането в такава ситуация ([4]).

2.6. Обновените правила бяха публикувани под формата на пет предложения относно Съюза на сигурност и Шенгенското споразумение. Предвид незаконодателния характер на едно от предложенията, акцентът на настоящото становище се поставя върху четири предложения, а именно: директива относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки ([5]), регламент относно автоматизирания обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество ([6]), регламент за справяне със ситуации на инструментализиране в областта на миграцията и убежището ([7]) и регламент за изменение на Кодекса на Съюза за режима на движение на лица през границите ([8]).

([2]) COM(2021) 277 final.
([3]) COM(2021) 891 final.
([4]) COM(2021) 890 final.
([5]) COM(2021) 782 final.
([6]) COM(2021) 784 final.
([7]) COM(2021) 890 final.
([8]) COM(2021) 891 final

2.7. Въпреки това ЕИСК изразява твърдото си убеждение, че допълнителните, конкретните и временните мерки и изменения, които са въведени във всички части на пакета „Шенген“ и които се съсредоточават върху ефективното управление на границите, ще зачитат правото и принципите, изложени в Хартата на основните права на Европейския съюз, по-специално свободното движение и пребиваване (член 45), както и правото на убежище (член 18) и принципа на забрана за връщане (член 19), както е недвусмислено подчертано в предложенията.

2.8. Както е посочено на други места ([9]), наративът за миграцията и сигурността, който се съдържа имплицитно в предложените документи, трябва предпазливо да бъде поставен в нова рамка. Представянето на миграцията като заплаха и посланията, които представят мигрантите като опасност, дехуманизират човешките същества и са от полза единствено за онези, които искат да се възползват от тях по геостратегически или национални политически съображения. По принцип миграцията трябва да се възприема като положително явление. Имигрантите са се превърнали в неотменен и все по-необходим фактор за нашите общества и икономики.

3. **Конкретни бележки по пакета относно Съюза на сигурност**

3.1. *Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки (COM (2021) 782 final)*

3.1.1. Общата цел на това предложение е да бъде прието законодателство относно организационните и процедурните аспекти на обмена на информация между правоприлагащите органи в ЕС, с оглед на това да се допринесе за ефективния и ефикасен обмен на такава информация и следователно за защита на напълно функциониращото и устойчиво Шенгенско пространство.

3.1.2. ЕИСК напълно се съгласява с позицията на Комисията, че използването на полицейски проверки и полицейско сътрудничество, включително обмен и съобщаване на информация, има потенциала да постигне същите резултати, както временния граничен контрол по вътрешните граници и нарушава в по-малка степен свободното движение на хора, стоки и услуги. Същевременно ЕИСК подкрепя възгледа на Комисията, че такива мерки трябва да бъдат напълно съобразени с основните права, включително изискванията относно защита на данни в съответствие със съществуващото законодателство на ЕС. Както беше посочено преди ([10]), трябва да има по-добър баланс между основните права на лицата, предвидени в Договора за функционирането на Европейския съюз, и необходимостта от по-добро правоприлагане при противодействието и преследването на престъпността, за да се гарантира климат на сигурност и справедливост в целия ЕС. Всеки дисбаланс и всяко нарушаване на основни права следва да бъдат внимателно наблюдавани и докладвани от агенциите на ЕС и външните участници.

3.1.3. Затова Комитетът приветства формирането на неформална експертна група, състояща се от експерти от всяка държава членка, която да консултира и подпомага Комисията при наблюдението и прилагането на Директивата, включително при изготвянето на насоките на Комисията. В този контекст ЕИСК предлага в работата на тази неформална експертна група да бъдат включени съответните представителни организации на гражданското общество, както и самият ЕИСК.

3.1.4. ЕИСК иска да припомни, че в наблюдението на обмена на данни следва да бъде взето предвид и включено изходното положение на информацията, която следва да бъде обменяна: определенията за (тежко) престъпление ([11]), както и да се гарантира, че всички страни — тези, които отправят искането, така и отговарящите на него — следват същите определения и изходни положения за него.

3.1.5. В контекста на капацитета на „единните звена за контакт“, включително наличните на тяхно разположение съдебни органи, които са компетентни да дават необходимите съдебни разрешения във всеки един момент, ЕИСК подчертава абсолютната необходимост от поддържане на независимостта на съдебната власт и задължение за това. На практика това може да бъде особено важно в случаи на физическо присъствие на съдебни органи или техни представители на мястото на „единното звено за контакт“.

3.1.6. Организациите на гражданското общество, особено действащите като „пазители“ или работещите в областта на защитата на уязвими групи, включително мигранти, следва да се ползват със специална защита, що се отнася до предоставяне на информация от страна на „единни звена за контакт“, поради голямата вероятност от неоправдано увреждане на жизненоважни интереси на такива юридически лица.

([9]) Становище на ЕИСК SOC/707, (ОВ C 290, 29.7.2022 г., стр. 90).
([10]) ОВ C 367, 10.10.2018 г., стр. 84.
([11]) ОВ C 367, 10.10.2018 г., стр. 84, параграф. 4.3.

3.2. *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за автоматизиран обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество („Прюм II“) (COM(2021) 784 final)*

3.2.1. Основавайки се на рамката на съществуващите решения „Прюм“ (Решения 2008/615/ПВР ([12]) и 2008/616/ПВР на Съвета ([13]), включително Договора от Прюм), предложението за „Прюм II“ има за цел да „подсилва и модернизира рамката и да осигурява оперативна съвместимост с други информационни системи на ЕС“. В крайна сметка инициативата следва да създаде една нова архитектура, „която позволява по-лесен и бърз обмен на данни между държавите членки и която гарантира високо ниво на защита на основните права“.

3.2.2. ЕИСК отчита амбициозните дейности по събиране на данни, които следва да бъдат разработени от държавите членки. Основавайки се на опита при прилагането на „Прюм I“, това показва, че създаването на изискваните инструменти за събиране на данни от страна на държавите членки изисква време. „Прюм II“ прави една значителна крачка напред, като изисква от държавите членки да изградят технически съоръжения за лицево разпознаване, което до момента съществува само отчасти в държавите членки. Може да отнеме много време, за да се достигне едно съпоставимо равнище на събиране на данни във всички държави членки и това създава затруднения при осигуряване на оперативната съвместимост — опасение, което вече е посочвано ([14]). Освен това Комитетът е особено загрижен за опасността от оказване на влияние върху обмена на цифрови данни, предвид скорошната неотложна, хаотична и непрозрачна военна ситуация в Европа.

3.2.3. Както бе посочено преди ([15]), защитата на личните данни, съгласно подходящите правни рамки, трябва да се спазва по всяко време, особено когато става въпрос за силно чувствителни лични данни, както е съгласно решенията от Прюм. ЕС и ЕИСК са коментирали общите характеристики на достатъчно чувствителното обработване на данни в рамките на Европа ([16]).

3.2.4. ЕИСК подчертава, че особено задължителното създаване за целия ЕС на бази данни за лицево разпознаване и обменът на такива данни, дори и под формата на записани цифри и кодирани формати, трябва да бъдат третирани с огромна деликатност. В своята резолюция 2020/2016(INI) ([17]) Европейският парламент препоръча да се отстъпи и да се внимава със средствата за лицево разпознаване, най-малкото заради това, че записването и споделянето на лицеви изображения на хора ги излага на риска да бъдат разпознаваеми. По тази причина ЕИСК гледа с голяма тревога на предложението, представено като даденост, за създаване на национални бази данни за лицеви изображения, както и за техния обмен в целия Съюз между участващите държави членки. ЕИСК призовава за внимателно наблюдение на високо равнище на пропорционалността и поверителността, що се отнася до защитата на личните данни. Въпреки че ЕИСК напълно признава общата цел на настоящото предложение, произтичаща от основаната на Договора цел за принос към вътрешната сигурност в ЕС, прилагането на лицево разпознаване може да се счита за незадължително.

3.2.5. Освен това ЕИСК изразява тревога относно предложението за обмен на полицейски регистри между всички държави членки, дори и ако същите са частично анонимизирани по отношение на номерата от регистрите и кодирани при предаването им. Правоприлагащите агенции в различни държави членки изглежда имат различни стандарти за определяне и регистриране на заподозрени и престъпници. По тази причина обменът при заявка за съвпадение на данни може да зависи от оценката на отделните полицейски служители. Това може да доведе до ситуации, при които заподозрени в една държава членка, например във връзка с дейности за права на бежанците, да попаднат в регистри за съдимост на друга държава членка. Тук правата на достъп и съхранение трябва да бъдат недвусмислено поверителни и ограничени, за да не се застрашат

([12]) Решение 2008/615/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 г. за засилване на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност (ОВ L 210, 6.8.2008 г., стр. 1).

([13]) Решение 2008/616/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 г. за изпълнение на Решение 2008/615/ПВР относно засилването на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност (ОВ L 210, 6.8.2008 г., стр. 12).

([14]) ОВ C 105, 4.3.2022 г., стр. 108.

([15]) ОВ C 105, 4.3.2022 г., стр. 108.

([16]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Европейска стратегия за данните (COM(2020) 66 final), прието на 18 септември 2020 г. и становище на ЕИСК (ОВ C 429, 11.12.2020 г., стр. 290).

([17]) Резолюция на Европейския парламент от 6 октомври 2021 г. относно изкуствения интелект в наказателното право и използването му от полицията и съдебните органи по наказателноправни въпроси,(2020/2016(INI) (ОВ C 132, 24.3.2022 г., стр. 17).

непропорционално основни права. Освен това следва да има установени солидни и общи критерии за определяне на (тежко) престъпление и заподозрени в извършване на престъпления. В това отношение трябва да бъдат спазвани и прилагани вече установените правила ([18]).

3.2.6. ЕИСК настоява за въвеждане на механизми за по-щателен и по-чест контрол, за да се гарантира етично събиране, преди всичко по отношение на трети държави, и съхранението на данни на Европол, както и задаването на ясни времеви ограничения относно това съхранение на данни. Както вече беше посочено, приветства се централната роля на Европол в европейската архитектура преди всичко на трансгранична превенция на престъпността и борбата с престъпността, включително по отношение на обмена на данни; тази роля обаче трябва да бъде преразгледана независимо и да бъде оценена, включително от гражданското общество, социалните партньори и съответните заинтересовани лица, особено онези групи и лица, чийто живот би могъл да бъде неправомерно или необосновано засегнат от дейностите на правоприлагащите органи ([19]). Европол многократно е бил обвиняван в безразборно смесване на данни за заподозрени и престъпници с данни на други частни лица ([20]). По-специално трябва да се гарантира, че няма неадекватно припокриване с проблемите относно миграцията и убежището. ЕИСК препоръчва редовно наблюдение на дейностите на Европол от страна на организациите на гражданското общество и други имащи отношение и потенциално засегнати участници, като освен това предлага въвеждането на прозрачни механизми.

4. **Конкретни бележки по пакета „Шенген“**

4.1. *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (COM(2021) 891 final)*

4.1.1. Шенгенското пространство се състои от зона, в която гражданите на Европейския съюз и граждани на страни извън ЕС, които пребивават законно в територията, както и стоки и услуги, могат да пътуват, без да бъдат подлагани на граничен контрол на вътрешните граници. Шенген е съществено важен компонент в областта на свободата, сигурността и справедливостта и е ключов елемент за функционирането на единния пазар. Създаването му донесе на европейското общество значителни социални и икономически ползи.

4.1.2. Макар че мащабните извънредни ситуации, свързани с общественото здраве, например пандемията, могат да бъдат считани за сериозна заплаха за публичната политика, те не трябва да бъдат считани за причина за повторно въвеждане на граничен контрол в Шенгенското пространство. Такива действия очевидно не са конструктивна мярка. Същото следва да важи и за упражняването на полицейски или други публични правомощия във вътрешните гранични зони, което de facto е равносилно на такъв граничен контрол. Никакви ограничения относно пътуванията между държави от Шенген въз основа на мащабни извънредни ситуации, свързани с общественото здраве, не следва да надхвърлят възможните ограничения относно пътуванията вътре в държавите членки. В противен случай това ще подкопае цялата концепция за пространство без граничен контрол по вътрешните граници: „част от ДНК-то на Европа“ ([21]). Освен това такива разпоредби могат да отслабят усилията в полза на една общоевропейска здравна политика, особено в областта на епидемиологичния контрол.

4.1.3. ЕИСК приветства опита на Комисията да въведе нови процедурни контролни механизми в случай на едностранно повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници. С предложението се иска да бъде разяснен и разширен списъкът на елементите, които трябва да бъдат оценени от всяка държава членка при взимане на решение за временно въвеждане или за удължаване на граничния контрол. От Комисията ще се изисква да даде становище относно пропорционалността и необходимостта от тези решения и да стартира процес за консултиране с държавите членки. ЕИСК настоятелно призовава за допълнително разясняване на въведените процедурни контролни механизми, преди всичко чрез определяне на ясни срокове за евентуално удължаване.

4.1.4. В този контекст ЕИСК счита, че разграничението между „наложителни“ и „неналожителни“ пътувания в Шенгенското пространство представлява и сериозна заплаха за основите на Шенген.

([18]) Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89) (Директива за правоприлагането), и Директива (ЕС) 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза (ОВ L 194, 19.7.2016 г., стр. 1) (NIS).

([19]) ОВ C 341, 24.8.2021 г., стр. 66.

([20]) A data „black hole“: Europol ordered to delete vast store of personal data, Fotiadis, Apostolis et al., The Guardian 10 January 2022 („Черна дупка“ за данни: на Европол е наредено да изтрие голям масив от лични данни), от Fotiadis, Apostolis и др., „The Guardian“, 10 януари 2022 г. https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data

([21]) Съобщение „Стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство“ (COM (2021) 277 final).

4.1.5. ЕИСК напълно подкрепя и настоява за позиция на Комисията, че ограничаването на граничните пропускателни пунктове или работното им време следва напълно да отчита правата на гражданите на трети държави, които търсят международна защита. Трябва да бъде осигурен ефективен достъп до гранични пунктове, както и ефективна защита на правото на убежище.

4.1.6. Това се отнася до притеснението на ЕИСК, че лицата, които биват задържани на вътрешните граници, следва да бъдат третирани с достойнство и да бъдат осведомени за правата си, вместо да се узаконяват форми на вътрешно отблъскване. Такъв подход съдържа голяма степен на риск от отприщване на неконтролируемо расово профилиране. Абсолютен приоритет следва да бъде гарантирането на свободното движение на хора в рамките на Шенгенското пространство. Граничният контрол следва да се осъществява единствено от адекватно обучен и оправомощен персонал. Контролът върху действията на такъв персонал следва да бъде независим и на случаен принцип.

4.1.7. ЕИСК подчертава, че проверките, извършвани във вътрешните и във външните гранични райони посредством техника за наблюдение и видео контрол, следва да бъдат преразгледани с оглед на пропорционалността им. Организациите за защита на гражданските права биха могли да съдействат с дейности по контрол и наблюдение.

4.1.8. Комитетът разбира целта на Комисията по отношение на член 13 за установяване на обща процедура за държавите членки с цел контрол и наблюдение на техните външни за ЕС и Шенгенски граници. Не се споменава обаче за достъп до законна процедура за търсене на убежище или алтернативни форми на достъп за мигранти, както и за свързано с това правно консултиране. ЕИСК настоятелно призовава винаги да се зачитат основните права на хората, които достигат до европейските и шенгенските граници, и принципното им право да поискат разрешение за влизане и правото им да кандидатстват за убежище. В частност трябва да се действа с предпазливост при приемането и евентуалното прехвърляне на уязвими лица, медицински случаи и непълнолетни лица. Както вече бе посочено, ЕИСК е силно обезпокоен от нарушенията, докладвани на външните граници ([22]); същевременно ЕИСК признава засилените дейностите на Комисията по наблюдение ([23]).

4.1.9. ЕИСК отново насърчава Комисията активно да се възползва от правомощията си в областта на правоприлагането съгласно Договорите в ситуации, при които липсва последващ контрол относно недостатъците, констатирани по време на оценките по Шенген ([24]). Следва да се дава предимство на борбата със системни практики, които нарушават нормите на основните права. Това е от особено голямо значение, що се отнася до уязвими мигранти. По-специално Комисията не би трябвало да разчита единствено на констатациите от Механизма за оценка по Шенген, но и сама активно да наблюдава ситуацията с основните права с оглед на международното право и с подкрепата на организациите за защита на гражданските права. Освен това по външните граници следва да работи специализиран персонал на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA), както и на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), за да се упражнява надзор върху спазването на основните права.

4.2. *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на инструментализиране в областта на миграцията и убежището (COM(2021) 890 final)* ([25])

4.2.1. Предвид кризата в някои части от външната граница на ЕС през 2021 г. и преди това, настоящото предложение има за цел да се създаде „специална извънредна процедура за управление на миграцията, а при необходимост да се предвидят и мерки за подкрепа и солидарност, насочени към управление на пристигането на лица, инструментализирани от трета държава, по организиран, хуманен и достоен начин и при пълно зачитане на основните права“. ЕИСК признава специфичните обстоятелства, които наложиха на Европейската комисия да предприеме ефективни действия; ЕИСК обаче отново изразява загриженост та си относно въвеждането и нормализирането на бързи мерки при третирането на уязвими мигранти, без да има достатъчно време и пространство, за да се гарантират техните права ([26]).

4.2.2. Освен това в преразгледаните правила относно Шенген се признава важната роля, която изпълняват държавите членки по външните граници от името на всички държави членки и Съюза като цяло в ситуации, при които мигрантите биват инструментализирани за политически цели. ЕИСК признава тази роля, но подчертава, че защитата на границите на ЕС или на Шенген не може да бъде осъществена единствено от държавите членки на външните граници. ЕИСК призовава държавите членки активно да подкрепят тук предложения механизъм за солидарност, но преди всичко да поемат споделена отговорност, съобразно въведеното с гъвкавия механизъм за солидарност в Новия пакт за миграцията и убежището.

([22]) ОВ C 105, 4.3.2022 г., стр. 108.
([23]) ОВ C 105, 4.3.2022 г., стр. 108.
([24]) ОВ C 105, 4.3.2022 г., стр. 108.
([25]) За допълнителна диференциация, вж. становище на ЕИСК REX/554 (все още непубликувано в Официален вестник).
([26]) ОВ C 123, 9.4.2021 г., стр. 15.

4.2.3. Макар Комитетът да признава необходимостта от предоставяне на конкретни насоки за ситуации от определено естество, трябва да се подчертае, че предложеното определение за „инструментализиране“ остава доста неясно. Комитетът настоятелно призовава на този подход да бъде обърнато специално внимание, за да се избегне потенциална злоупотреба с концепцията, що се отнася до прекалено широкото прилагане. Освен това ЕИСК припомня, че посочените договори относно убежището и ситуациите на криза не предвиждат базови насоки и мерки. ЕИСК настоятелно подчертава, че при всички положения трябва да се зачитат основните права на хората и преди всичко принципът на забрана на връщане.

4.2.4. ЕИСК подчертава, че квазиекстернализацията на процедурата относно убежището към външната граница на ЕС за всеки отделен случай може да бъде трудна за наблюдение и изпълнение с достатъчна степен на контрол и с един насочен към основните права подход, особено що се отнася до капацитета за скрининг преди влизането на държавите членки, което вече беше критикувано другаде ([27]). Трябва да се гарантира, че засегнатите държави членки разполагат с необходимия капацитет и съоръжения, за да управляват извънредни ситуации по адекватен начин. Затова следва да бъде предложена и приета подкрепа от други държави членки чрез механизмите за солидарност, от централните агенции на ЕС, преди всичко от EUAA, както и от НПО и съответните международни организации, например Върховния комисариат на ООН за бежанците (UNHCR), изпреварващо, а не само при поискване от страна на засегнатата държава членка.

4.2.5. В частност ЕИСК отбелязва абсолютно необходимата положителна роля на организациите на гражданското общество, които предоставят хуманитарна помощ на мигранти, които биват инструментализирани от трети държави, включително храна, вода, дрехи, адекватно медицинско обслужване и временен подслон, и които освен това подкрепят и предоставят информация за правата на мигрантите и търсещите убежище. Винаги следва да се гарантира достъпът на организациите до мигранти и търсещи убежище лица в засегнатите гранични зони. Такива организации следва да имат право на ефективна и опростена финансова подкрепа по линия на европейско финансиране, подобно на спешната помощ от фонда „Убежище, миграция и интеграция“ (AMIF).

4.2.6. В този контекст от първостепенно значение е да не се смекчава принципът на забрана на връщане, а да се гарантират правата на хората и достъпът им до правна помощ и основаваща се на права процедура, изпълнявана от осведомен и способен персонал под наблюдението на ВКБООН и EUAA. Както беше посочено другаде, Комитетът се отнася с голяма загриженост към акцента от страна на Комисията върху незаконната миграция и т.нар. доброволно или принудително връщане ([28]).

4.2.7. Освен това следва да се гарантира, че ще бъдат взети предвид алтернативни основания за влизане, например събиране на семейството.

4.2.8. По-специално ЕИСК изразява безпокойство относно аспекта на настаняване на мигранти и търсещи убежище лица по време на процеса по регистрацията им. Трябва да се гарантира, че държавите членки са в състояние да настаняват лица по най-подобаващия и достоен начин, без да ги задържат автоматично. Следва да се избягва мащабното ограничаване на свободата на движение на засегнатите лица. На организациите на гражданското общество и хуманитарните организации следва да бъде разрешен достъп за целите на наблюдението.

Брюксел, 18 май 2022 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG

([27]) ОВ C 123, 9.4.2021 г., стр. 15.
([28]) ОВ C 517, 22.12.2021 г., стр. 86.