Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates“

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

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit („Prüm II“) und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates“

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

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl“

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

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen“

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

(2022/C 323/12)

Berichterstatter: **Krzysztof BALON**

Befassung	Europäische Kommission, 2.5.2022
Rechtsgrundlagen	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	210/3/4

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine in unmittelbarer Nähe der EU-Außengrenzen hat die Situation unvorhergesehenerweise völlig verändert. Angesichts der enormen weitreichenden und vermutlich dauerhaften Auswirkungen auf allen Ebenen, die auch zu einer beispiellosen Flüchtlingswelle — der größten seit dem Zweiten Weltkrieg — führen, stellt diese Aggression historisch gesehen die größte Bedrohung für das Funktionieren des Schengen-Raums und die Sicherheit der Europäischen Union insgesamt dar.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt nachdrücklich, dass angesichts des russischen Überfalls auf die Ukraine erstmals die Richtlinie 2001/55/EG des Rates ([1]) über den vorübergehenden Schutz angewendet wird ([2]). Zudem möchte der EWSA die Kommission ermutigen, eine Ausweitung der Anwendung und Aktivierung der Richtlinie für Drittstaatsangehörige in künftigen schweren und drängenden Krisensituationen in Betracht zu ziehen. Die derzeitige Aktivierung der Richtlinie könnte gut genutzt werden, um Solidaritätsmechanismen zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu entwickeln.

([1]) Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

([2]) Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

1.3. In diesem Zusammenhang unterstreicht der EWSA nachdrücklich, dass dringend wirksame, authentische, humane und humanitäre gemeinsame europäische Regelungen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Asyl und Sicherheit in einem offenen, aber gleichermaßen sicheren Schengen-Raum ergriffen werden müssen, die im Einklang mit der Charta der Grundrechte stehen. Der EWSA setzt sich nachdrücklich für bessere Bedingungen für alle Flüchtlinge ein.

1.4. Die Folgen des Krieges sind auch eine Bedrohung für das europäische Modell der sozialen Marktwirtschaft sowie für die Freiheit und die Rechte der EU-Bürgerinnen und Bürger und anderer Einwohner. Der EWSA spricht sich für die Erhaltung und Wertschätzung des Schengen-Raums in seiner jetzigen Form aus, um nicht nur die Freizügigkeit der Menschen, sondern auch das Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten.

1.5. Während der COVID-19-Krise führten viele Mitgliedstaaten Grenzkontrollen und andere Beschränkungen der Freizügigkeit ein, ohne jedwede Bemühungen um Koordinierung und sachgemäße Begründung solcher Schritte auf europäischer Ebene. In einer früheren Stellungnahme wurde jedoch bereits betont, dass offene Grenzen für die reibungslose Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts, die Wiederherstellung und Stärkung der Widerstandsfähigkeit sowie die Förderung der europäischen Solidarität und Identität von entscheidender Bedeutung sind. Daran wird auch deutlich, dass in Krisensituationen ein Mechanismus erforderlich ist, um in „Echtzeit" auf interinstitutioneller Ebene die nötigen Entscheidungen treffen zu können. Der EWSA unterstützt jedenfalls voll und ganz den Standpunkt der Kommission, die Binnengrenzen auch in Krisensituationen offen zu halten. Aufgrund von Krisensituationen verhängte Reisebeschränkungen zwischen den Schengen-Staaten sollten befristet sein und über mögliche Reisebeschränkungen innerhalb der Mitgliedstaaten nicht hinausgehen.

1.6. Der EWSA teilt in vollem Umfang den Standpunkt der Kommission, dass der Einsatz von Polizeikontrollen und die polizeiliche Zusammenarbeit, einschließlich des Informationsaustauschs und der Kommunikation, zu den gleichen Ergebnissen führen können wie vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen und dabei für den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr weniger einschneidend sind. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die Einsetzung einer informellen Expertengruppe, die sich aus Sachverständigen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzt und die Kommission bei der Überwachung und Anwendung der Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten berät und unterstützt. Der EWSA schlägt vor, einschlägige und repräsentative Organisationen der Zivilgesellschaft sowie ihn selbst in die Arbeit dieser informellen Expertengruppe einzubeziehen.

1.7. Dabei betont der EWSA aber auch, dass die Unabhängigkeit der Justiz unbedingt gewahrt bleiben muss, insbesondere in den Fällen, in denen die Justizbehörden am Ort der zentralen Kontaktstelle physisch präsent sind. Darüber hinaus sollten die Organisationen der Zivilgesellschaft (insbesondere die Organisationen mit Wächterfunktion oder solche, die sich um schutzbedürftige Gruppen, einschließlich Migranten, kümmern) besonderen Schutz durch die zentrale Kontaktstelle genießen, wenn sie Informationen bereitstellen.

1.8. Der EWSA erkennt an, dass die Aktivitäten zur Datenerhebung, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen von Prüm II entwickelt werden sollen, anspruchsvoll sind. Prüm II geht noch einen beträchtlichen Schritt weiter als Prüm I, da von den Mitgliedstaaten gefordert wird, technische Einrichtungen für die Gesichtserkennung zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist der EWSA besorgt über die Gefahr einer Einflussnahme auf den digitalen Datenaustausch, insbesondere angesichts der jüngsten undurchsichtigen Kriegssituation in Europa.

1.9. Der EWSA fordert, Mechanismen für gründlichere und häufigere Kontrollen einzuführen, um hohe ethische Standards bei der Erhebung und Speicherung von Europol-Daten sicherzustellen, insbesondere in Bezug auf Drittstaaten, sowie eindeutige Fristen für die Speicherung dieser Daten festzulegen. Der EWSA empfiehlt, die Tätigkeiten von Europol durch die Organisationen der Zivilgesellschaft und andere einschlägige und potenziell betroffene Akteure regelmäßig zu überwachen.

1.10. Der EWSA erkennt uneingeschränkt die Grundrechte der Menschen an, die an den europäischen und Schengen-Grenzen ankommen, sowie ihr grundsätzliches Recht, eine Einreisegenehmigung zu beantragen, und das Recht, einen Asylantrag zu stellen. Er möchte erneut auf die Achtung des Rechts auf *Nichtzurückweisung* hinweisen.

1.11. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, für den mit dem neuen Migrations- und Asylpakets eingeführten flexiblen Solidaritätsmechanismus die gemeinsame Verantwortung zu übernehmen. Sie sollten mit anderen Mitgliedstaaten proaktiv solidarisch sein, vor allem in Krisensituationen.

1.12. Der EWSA weist insbesondere auf die unverzichtbare positive Rolle der einschlägigen zivilgesellschaftlichen Organisationen hin, die humanitäre Hilfe für von Drittstaaten instrumentalisierte Migranten leisten und die darüber hinaus die Migranten und Asylbewerber unterstützen und sie über ihre Rechte informieren. Der Zugang der Organisationen zu Migranten und Asylbewerbern in den betroffenen Grenzgebieten sollte stets gewährleistet sein. Diese Organisationen sollten Anspruch auf eine wirksame und vereinfachte finanzielle Unterstützung durch europäische Mittel wie die Soforthilfe des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) haben.

1.13. Der EWSA schlägt vor, groß angelegte, zentral koordinierte und von den einzelnen Mitgliedstaaten durchzuführende Bildungs- und Sensibilisierungsprogramme zu lancieren mit dem Ziel, Migration in der Öffentlichkeit als ein generell positives Phänomen für die Aufnahmestaaten zu betrachten.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Diese Stellungnahme wird in einer Zeit verfasst, in der das Funktionieren des Schengen-Raums und die Sicherheit der Europäischen Union durch die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine in der unmittelbaren Nähe der EU-Außengrenzen der historisch größten Bedrohung ausgesetzt sind. Diese Kriegssituation, die auch eine nie dagewesene Zahl von Migranten und Flüchtlingen — die höchste Zahl seit dem Zweiten Weltkrieg — hervorgebracht hat, unterstreicht einmal mehr die enorme Bedeutung der Sicherheit der Außengrenzen und der Stabilität des Schengen-Raums als Voraussetzung für die innere Sicherheit. Darüber hinaus sind wirksame, authentische, humane — und humanitäre — gemeinsame europäische Regelungen für Migration und Asyl erforderlich.

2.2. Der Schengen-Raum umfasst 26 Länder mit einer Bevölkerung von mehr als 420 Mio. Menschen. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten ist integraler Bestandteil der europäischen Lebensweise: Fast 1,7 Mio. Menschen leben in einem und arbeiten in einem anderen Schengen-Staat. Im Berufs- und Familienleben der Menschen nehmen die Freiheiten des Schengen-Raums einen zentralen Platz ein, und täglich pendeln 3,5 Mio. Menschen zwischen Schengen-Staaten.

2.3. Am 20. Oktober 2021 nahm der EWSA seine Stellungnahme zur „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ ([3]) der Kommission an. Der EWSA begrüßte diese Strategie, war aber der Auffassung, dass die Kommission eine entschlossenere Haltung einnehmen und grenzenloses Reisen in Europa fördern sollte. Der EWSA betonte, dass den Sicherheitsbedenken der Mitgliedstaaten eine intensivere und verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden besser entspricht als die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen.

2.4. Gleichzeitig bringt der EWSA erneut seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten Rumänien, Bulgarien und Kroatien weiterhin von der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstands ausgeschlossen sind. Zusammen mit der Kommission fordert er ein rasches und entschlossenes Handeln vom Rat in dieser Hinsicht. Darüber hinaus möchte der EWSA die Kommission auffordern, die Bewertung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes auch auf Zypern abzuschließen. Der EWSA betonte außerdem, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Politik für Grenzmanagement, Interoperabilität, Migrations- und Asylmanagement sowie polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit stets an die Charta der Grundrechte gebunden sind.

2.5. Im Rahmen der Umsetzung der Strategie schlug die Europäische Kommission im Dezember 2021 aktualisierte Vorschriften vor, um die Governance des Schengen-Raums zu stärken ([4]). Die gezielten Änderungen werden für eine bessere Koordinierung auf EU-Ebene sorgen. Die Mitgliedstaaten können so neue Herausforderungen beim Management der gemeinsamen EU-Außengrenzen sowie der Binnengrenzen im Schengen-Raum besser bewältigen. Mit der Aktualisierung soll sichergestellt werden, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nur als letztes Mittel eingesetzt wird. Aufbauend auf den Lehren aus der COVID-19-Pandemie werden mit den neuen Vorschriften auch gemeinsame Instrumente für ein effizienteres Management der Außengrenzen im Falle einer Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit eingeführt. Die Instrumentalisierung von Migranten ist ebenfalls ein Aspekt, der in den aktualisierten Schengen-Vorschriften sowie in einem parallelen Vorschlag für Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Rückkehr in einer solchen Situation ergreifen können, behandelt wird ([5]).

2.6. Die aktualisierten Vorschriften wurden in Form von fünf Vorschlägen veröffentlicht, die die Sicherheitsunion und das Schengener Abkommen betreffen. Da es sich bei einem der Vorschläge um einen nicht legislativen Vorschlag handelt, konzentriert sich die vorliegende Stellungnahme auf vier Vorschläge, das heißt einen Vorschlag für eine Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten ([6]), einen Vorschlag für eine Verordnung über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit ([7]), einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl ([8]) und einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen ([9]).

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

2.7. Dennoch ist der EWSA der festen Überzeugung, dass die zusätzlichen, spezifischen und befristeten Maßnahmen und Änderungen, die in allen Teilen des Schengen-Pakets eingeführt werden und auf einen wirksamen Grenzschutz abzielen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte und Grundsätze achten. Dies gilt insbesondere für das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Artikel 45) sowie das Recht auf Asyl (Artikel 18) und den Grundsatz der *Nichtzurückweisung* (Artikel 19), wie dies in den Vorschlägen deutlich hervorgehoben wird.

2.8. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt ([10]), muss die in den vorgeschlagenen Dokumenten implizierte Darstellung der Migration und der Sicherheit sorgfältig überdacht werden. Die Umdeutung der Migration in eine Bedrohung und der Diskurs, in dem Migranten als Gefahr dargestellt werden, haben eine entmenschlichende Wirkung und nutzen nur jenen, die Migranten für geostrategische oder nationale politische Zwecke missbrauchen möchten. Migration ist als positiver Wert zu sehen. Migranten sind zu unverzichtbaren und zunehmend benötigten Akteuren in unseren Gesellschaften und Volkswirtschaften geworden.

3. **Besondere Bemerkungen zum Paket der Sicherheitsunion**

3.1. *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (COM(2021) 782 final)*

3.1.1. Übergeordnetes Ziel dieses Vorschlags ist es, die organisatorischen und verfahrenstechnischen Aspekte des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden in der EU gesetzlich zu regeln, um zu einem wirksamen und effizienten Austausch solcher Informationen beizutragen und so einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum zu schützen.

3.1.2. Der EWSA teilt den Standpunkt der Kommission uneingeschränkt, dass der Einsatz von Polizeikontrollen und die polizeiliche Zusammenarbeit, einschließlich des Informationsaustauschs und der Kommunikation, zu den gleichen Ergebnissen führen können wie vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen und dabei für den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr weniger einschneidend sind. Gleichzeitig schließt sich der EWSA der Auffassung der Kommission an, dass solche Maßnahmen uneingeschränkt mit den Grundrechten, einschließlich der Datenschutzanforderungen im Einklang mit den bestehenden EU-Rechtsvorschriften, vereinbar sein müssen. Wie bereits festgestellt ([11]), muss mehr Ausgewogenheit zwischen den (im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten) Grundrechten der Person und der Notwendigkeit einer wirksameren Anwendung des Rechts bei der Bekämpfung und Ahndung von Straftaten erzielt werden, um in der gesamten Union ein Klima der Sicherheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten. Jede Unausgewogenheit oder Verletzung der Grundrechte sollte von den Agenturen der EU und externen Akteuren genau beobachtet und gemeldet werden.

3.1.3. Der EWSA begrüßt daher die Einsetzung einer informellen Expertengruppe, die sich aus Sachverständigen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzt und die Kommission bei der Überwachung und Anwendung der Richtlinie, unter anderem bei der Ausarbeitung von Leitfäden der Kommission, berät und unterstützt. In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA vor, einschlägige und repräsentative zivilgesellschaftliche Organisationen sowie den EWSA selbst in die Arbeit der informellen Expertengruppe einzubeziehen.

3.1.4. Der EWSA möchte erneut darauf hinweisen, dass bei der Überwachung des Datenaustauschs die Grundlagen der auszutauschenden Informationen berücksichtigt und einbezogen werden müssen. Dies betrifft sowohl die Definitionen von (schweren) Straftaten ([12]) als auch die Gewähr, dass beide Seiten, sowohl die Daten anfragende als auch die Daten liefernde Partei, dieselben Definitionen und Grundlagen verwenden.

3.1.5. Im Zusammenhang mit den Fähigkeiten der zentralen Kontaktstellen, denen unter anderem jederzeit die für die Erteilung der erforderlichen richterlichen Genehmigungen zuständigen Justizbehörden zur Verfügung stehen, unterstreicht der EWSA die absolute Notwendigkeit und Verpflichtung, die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren. In der Praxis kann dies besonders wichtig sein, wenn die Justizbehörden oder ihre Vertreter am Ort der zentralen Kontaktstelle physisch anwesend sind.

3.1.6. Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere mit Wächterfunktion oder solche, die im Bereich des Schutzes schutzbedürftiger Gruppen, einschließlich Migranten, tätig sind, sollten in Bezug auf die Bereitstellung von Informationen einen besonderen Schutz durch die zentrale Kontaktstelle genießen. Denn die Wahrscheinlichkeit einer unzulässigen Beeinträchtigung der lebenswichtigen Interessen dieser juristischen Personen ist hoch.

([10]) EWSA-Stellungnahme SOC/707 (ABl. C 290 vom 29.7.2022, S. 90).
([11]) ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 84.
([12]) ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 84.

3.2. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit („Prüm II") (COM(2021) 784 final)*

3.2.1. Der Vorschlag für Prüm II baut in seiner Zielsetzung auf dem bestehenden Prüm-Rahmen (Beschlüsse 2008/615/JI ([13]) und 2008/616/JI ([14]) des Rates, einschließlich des Prümer Vertrags) auf und „stärkt und modernisiert ihn und ermöglicht die Interoperabilität mit anderen EU-Informationssystemen". Letztendlich sollte diese Initiative eine neue Infrastruktur schaffen, „die einen einfacheren und schnelleren Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht und ein hohes Maß an Datenschutz für die Grundrechte gewährleistet".

3.2.2. Der EWSA erkennt an, dass die Aktivitäten zur Datenerhebung, die von den Mitgliedstaaten entwickelt werden sollen, anspruchsvoll sind. Ausgehend von den Erfahrungen bei der Umsetzung von Prüm I zeigt sich, wie zeitaufwendig es für die Mitgliedstaaten ist, die erforderlichen Instrumente zur Datenerhebung zu schaffen. Prüm II geht noch einen beträchtlichen Schritt weiter, indem von den Mitgliedstaaten gefordert wird, die technischen Einrichtungen für die Gesichtserkennung zu schaffen, die bisher in den Mitgliedstaaten nur zum Teil vorhanden sind. Es kann viel Zeit in Anspruch nehmen, ein vergleichbares Niveau der Datenerhebung in allen Mitgliedstaaten zu erreichen, und es können Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Interoperabilität auftreten — Bedenken, die bereits genannt wurden ([15]). Darüber hinaus ist der EWSA besonders über die Gefahr besorgt, dass angesichts der jüngsten drängenden, chaotischen und undurchsichtigen Kriegssituation in Europa auf den digitalen Datenaustausch Einfluss genommen werden könnte.

3.2.3. Wie bereits erwähnt ([16]), muss der Schutz personenbezogener Daten unter dem jeweiligen Rechtsrahmen jederzeit geachtet werden. Dies betrifft insbesondere hochsensible personenbezogene Daten, wie dies bei den Prümer Beschlüssen der Fall ist. Die EU und der EWSA gaben eine Stellungnahme zu einem allgemeinen Konzept für einen ausreichend sensiblen Umgang mit Daten in Europa ([17]) ab.

3.2.4. Der EWSA hebt hervor, dass insbesondere die unionsweit verpflichtende Einrichtung von Datenbanken für die Gesichtserkennung und der Austausch dieser Daten, selbst wenn sie in der Form von Datensatznummern und in verschlüsselten Formaten vorliegen, mit größter Sorgfalt behandelt werden müssen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung 2020/2016(INI) ([18]) empfohlen, bei dem Einsatz der Instrumente zur Gesichtserkennung zurückhaltend und vorsichtig vorzugehen, nicht zuletzt deshalb, weil gefährdete Personen durch die Aufzeichnung und Weitergabe von Gesichtsbildern wiedererkannt werden können. Daher sieht der EWSA den Vorschlag mit großer Besorgnis, ohne Weiteres nationale Datenbanken für Gesichtsbilder einzurichten und diese EU-weit zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten auszutauschen. Er fordert, dass die Verhältnismäßigkeit und die Vertraulichkeit in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf hohem Niveau geprüft werden. Obwohl der EWSA das im Vertrag verankerte allgemeine Ziel dieses Vorschlags, einen Beitrag zur inneren Sicherheit in der EU zu leisten, voll und ganz anerkennt, könnte der Einsatz von Gesichtserkennung als fakultativ erwogen werden.

3.2.5. Darüber hinaus ist der EWSA besorgt über den Vorschlag, Kriminalakten zwischen allen Mitgliedstaaten auszutauschen, auch wenn diese teilweise in Bezug auf die Datensatznummern anonymisiert und verschlüsselt übertragen werden. Die Strafverfolgungsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten wenden offensichtlich unterschiedliche Standards bei der Definition und Registrierung von Verdächtigen und Straftätern an. Ein Austausch auf Anfrage zum Datenabgleich kann daher von der Bewertung einzelner Polizeibeamter abhängen. Infolgedessen kann es zu Situationen kommen, dass Verdächtige in einem Mitgliedstaat, wie z. B. im Zusammenhang mit Aktivitäten für die Rechte von Flüchtlingen, in das Strafregister eines anderen Mitgliedstaats aufgenommen werden. Hier müssen die Rechte auf Zugang und Speicherung eindeutig vertraulich behandelt und eingeschränkt werden, um die Grundrechte nicht unverhältnismäßig zu gefährden.

([13]) Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1).

([14]) Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12).

([15]) ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.

([16]) ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.

([17]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine europäische Datenstrategie (COM(2020) 66 final), angenommen am 18.9.2020; und EWSA-Stellungnahme (ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 290).

([18]) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Oktober 2021 zu dem Thema: Künstliche Intelligenz im Strafrecht und ihre Verwendung durch die Polizei und Justizbehörden in Strafsachen (2020/2016(INI)) (ABl. C 132 vom 24.3.2022, S. 17).

Darüber hinaus sollten feste und gemeinsame Kriterien für die Definition einer (schweren) Straftat und Verdächtige einer Straftat festgelegt werden. Die bereits festgelegten Vorschriften müssen in dieser Hinsicht beachtet und durchgesetzt werden ([19]).

3.2.6. Der EWSA regt dringend an, Mechanismen für gründlichere und häufigere Kontrollen einzuführen, um eine ethisch vertretbare Erhebung und Speicherung von Europol-Daten, vor allem in Bezug auf Drittstaaten, sicherzustellen, sowie eindeutige Fristen für diese Datenspeicherung festzulegen. Wie bereits erwähnt, ist eine zentrale Rolle von Europol in der europäischen Architektur vor allem bei der Verhütung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, einschließlich im Hinblick auf den Datenaustausch, zu begrüßen. Diese Rolle muss jedoch unabhängig überprüft und bewertet werden, auch von der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern und den einschlägigen Akteuren und insbesondere von den Gruppen und Einzelpersonen, deren Leben fälschlicherweise oder ungerechtfertigt durch Strafverfolgungsmaßnahmen beeinträchtigt werden könnte ([20]). Europol wurde wiederholt vorgeworfen, die Daten von Verdächtigen und Straftätern mit denen anderer Privatpersonen zu vermengen ([21]). Insbesondere muss sichergestellt werden, dass es nicht zu unangemessenen Überschneidungen mit den Bereichen Migration und Asyl kommt. Der EWSA empfiehlt, die Tätigkeiten von Europol durch zivilgesellschaftliche Organisationen und andere relevante und potenziell betroffene Akteure regelmäßig zu überwachen. Er schlägt außerdem vor, Transparenzmechanismen einzurichten.

4. **Besondere Bemerkungen zum Schengen-Paket**

4.1. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (COM(2021) 891 final)*

4.1.1. Der Schengen-Raum umfasst ein Gebiet, in dem Bürger der Europäischen Union und Nicht-EU-Bürger, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in diesem Gebiet haben, sowie Waren und Dienstleistungen ohne Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen verkehren können. Schengen ist ein wesentlicher Bestandteil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und ein Schlüsselelement für das Funktionieren des Binnenmarkts. Seine Errichtung hat der europäischen Gesellschaft erhebliche soziale und wirtschaftliche Vorteile gebracht.

4.1.2. Gravierende Notlagen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, wie z. B. Pandemien, können zwar als ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Ordnung angesehen werden, dürfen allerdings nicht als Grund gelten, um Grenzkontrollen im Schengen-Raum wiedereinzuführen. Ein solches Vorgehen ist offensichtlich keine konstruktive Maßnahme. Gleiches sollte für die Ausübung polizeilicher oder sonstiger öffentlicher Befugnisse in den Gebieten an den Binnengrenzen gelten, die de facto solchen Grenzkontrollen entsprechen. Reisebeschränkungen zwischen den Schengen-Staaten aufgrund einer gravierenden Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit sollten nicht über die möglichen Reisebeschränkungen innerhalb der Mitgliedstaaten hinausgehen. Anderenfalls wird das gesamte Konzept eines Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen als „Teil der DNA von Europa“ ([22]) untergraben. Solche Regelungen können außerdem die Bemühungen um eine gemeinsame europäische Gesundheitspolitik, insbesondere im Bereich der Epidemiebekämpfung, schwächen.

4.1.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission neue Verfahrensgarantien für den Fall der unilateralen Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen einrichten möchte. Mit dem Vorschlag soll die Liste der Kriterien darlegt und erweitert werden, die ein Mitgliedstaat bei seiner Entscheidung über die vorübergehende Wiedereinführung oder die Verlängerung von Grenzkontrollen zu bewerten hat. Die Kommission wird eine Stellungnahme zur Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit solcher Entscheidungen abzugeben haben und einen Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten in die Wege leiten. Der EWSA drängt auf die weitere Klärung der eingeführten Verfahrensgarantien, vor allem durch die Festlegung einer eindeutigen Frist für mögliche Verlängerungen.

4.1.4. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen „unbedingt notwendigen“ und „nicht unbedingt notwendigen“ Reisen im Schengen-Raum ebenfalls eine ernste Bedrohung für die Grundlagen von Schengen darstellt.

([19]) Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89) und Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (ABl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1).

([20]) ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 66.

([21]) „A data ‚black hole‘: Europol ordered to delete vast store of personal data“, Fotiadis, Apostolis et al., „The Guardian“ vom 10. Januar 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data.

([22]) Mitteilung „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ (COM(2021) 277 final).

4.1.5. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt den Standpunkt der Kommission und fordert sie zudem dazu auf, dass bei der Begrenzung der Grenzübergangsstellen bzw. ihrer Öffnungszeiten die Rechte von Drittstaatsangehörigen, die um internationalen Schutz nachsuchen, in vollem Umfang berücksichtigt werden sollten. Ein wirksamer Zugang zu den Grenzübergangsstellen muss ebenso sichergestellt werden wie ein wirksamer Schutz des Asylrechts.

4.1.6. Dies steht auch mit dem Anliegen des EWSA in Verbindung, dass Personen, die an den Binnengrenzen aufgegriffen werden, mit Würde behandelt und über ihre Rechte informiert werden sollten, anstatt Formen der inneren Zurückweisung zu legalisieren. Ein solcher Ansatz birgt die große Gefahr, dass dem unkontrollierbaren Racial Profiling Tür und Tor geöffnet werden. Die Sicherstellung des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums sollte oberste Priorität haben. Die Kontrollen sollten nur von ausreichend geschultem und befugtem Personal durchgeführt werden. Ihre Handlungen sollten unabhängig und stichprobenartig überwacht werden.

4.1.7. Der EWSA betont, dass Kontrollen, die sowohl an den Binnen- als auch an den Außengrenzen unter Einsatz von Kontroll- und Überwachungstechnologien durchgeführt werden, auf ihre Verhältnismäßigkeit hin überprüft werden sollten. Bürgerrechtsorganisationen könnten bei der Überprüfung und Überwachung der Aktivitäten helfen.

4.1.8. Der EWSA kann das Ziel der Kommission in Bezug auf Artikel 13 nachvollziehen, ein gemeinsames Verfahren für die Mitgliedstaaten zur Kontrolle und Überwachung ihrer EU-Außengrenzen und Schengen-Grenzen einzurichten. Jedoch fehlt jeder Hinweis auf den Zugang zu einem rechtmäßigen Asylverfahren oder zu alternativen Formen des Zugangs für Migranten ebenso wie auf eine damit verbundene Rechtsberatung. Der EWSA fordert mit Nachdruck, dass die Grundrechte der Personen, die die europäischen und Schengen-Grenzen erreichen, sowie ihr grundsätzliches Recht, eine Einreisegenehmigung zu beantragen, und das Recht, einen Asylantrag zu stellen, stets geachtet werden. Große Umsicht ist vor allem bei der Inempfangnahme und möglichen Weiterverteilung der schutzbedürftigen Personen, medizinischen Fälle und Minderjährigen geboten. Wie bereits erwähnt, ist der EWSA sehr besorgt über die an den Außengrenzen gemeldeten Verstöße ([23]); gleichzeitig erkennt er aber auch die verstärkten Überwachungstätigkeiten der Kommission an ([24]).

4.1.9. Der EWSA fordert die Kommission erneut auf, ihre vertraglichen Durchsetzungsbefugnisse aktiv in Fällen zu nutzen, in denen es an der Weiterverfolgung von Mängeln hapert, die bei Schengen-Evaluierungen festgestellt wurden ([25]). Systemische Praktiken, die Grundrechtsnormen verletzen, sollten vorrangig angegangen werden. Dies gilt insbesondere für schutzbedürftige Migranten. Insbesondere sollte sich die Kommission nicht nur auf die Ergebnisse des Schengen-Evaluierungsmechanismus stützen. Sie sollte vielmehr auch selbst aktiv die Lage der Grundrechte unter Bezugnahme auf das Völkerrecht und mit Unterstützung von Bürgerrechtsorganisationen überwachen. Darüber hinaus sollte spezielles Personal der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) sowie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) an den Außengrenzen eingesetzt werden, um die Einhaltung der Grundrechte überwachen.

4.2. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl (COM(2021) 890 final)* ([26])

4.2.1. Angesichts der Krise an einigen Abschnitten der EU-Außengrenze im Jahr 2021 und davor zielt dieser Vorschlag darauf ab, dass „ein spezifisches Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement eingerichtet wird und erforderlichenfalls Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen vorgesehen werden, um die Ankunft von Personen, die von einem Drittland instrumentalisiert wurden, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte auf geordnete, humane und menschenwürdige Weise zu bewältigen." Der EWSA erkennt die besonderen Umstände an, die die Europäische Kommission veranlasst haben, eine wirksame Maßnahme zu ergreifen. Er bekräftigt jedoch erneut seine Besorgnis darüber, dass Schnellmaßnahmen für die Behandlung schutzbedürftiger Migranten eingeführt wurden und zur Normalität geworden sind, ohne dass genügend Zeit und Raum für die Sicherstellung ihrer Rechte bleibt ([27]).

4.2.2. Darüber hinaus wird in den überarbeiteten Schengen-Bestimmungen die wichtige Rolle anerkannt, die die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen im Namen aller Mitgliedstaaten und der Union als Ganzes in Situationen spielen, in denen Migranten für politische Zwecke instrumentalisiert werden. Der EWSA erkennt diese Rolle an, betont jedoch, dass der Schutz der EU-Grenzen bzw. der Schengen-Grenzen nicht nur von den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen erfüllt werden kann. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, den hier vorgeschlagenen Solidaritätsmechanismus proaktiv zu unterstützen, vor allem aber über den flexiblen Solidaritätsmechanismus, der mit dem neuen Migrations- und Asylpaket eingeführt wurde, die gemeinsame Verantwortung zu übernehmen.

([23]) ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.
([24]) ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.
([25]) ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.
([26]) Zur weiteren Differenzierung siehe EWSA-Stellungnahme REX/554 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).
([27]) ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 15.

4.2.3. Der EWSA erkennt zwar an, dass es notwendig ist, spezifische Leitlinien für besondere Situationen bereitzustellen, doch muss betont werden, dass die vorgeschlagene Definition für den Begriff „Instrumentalisierung" recht vage bleibt. Der EWSA drängt darauf, diesen Ansatz genau zu überprüfen, um einen möglichen falschen Gebrauch des Begriffs im Sinne einer exzessiven Anwendung zu vermeiden. Außerdem weist er darauf hin, dass die bestehenden Verträge für Asyl und Krisensituationen grundlegende Leitlinien und Maßnahmen vorsehen. Der EWSA betont nachdrücklich, dass die Grundrechte von Personen und vor allem der Grundsatz der *Nichtzurückweisung* unter allen Umständen eingehalten werden müssen.

4.2.4. Der EWSA betont, dass eine Quasi-Externalisierung des Asylverfahrens auf dem Ad-hoc-Weg an die EU-Außengrenze gegebenenfalls schwer zu überwachen und nicht mit ausreichender Kontrolle und einem grundlegend rechtlich orientierten Ansatz umzusetzen ist, insbesondere im Hinblick auf die bereits an anderer Stelle ([28]) kritisierten Kapazitäten der Mitgliedstaaten in Bezug auf ein Screening-Verfahren vor der Einreise. Es muss sichergestellt werden, dass der betroffene Mitgliedstaat über die notwendigen Kapazitäten und Einrichtungen verfügt, um die Notsituation angemessen zu bewältigen. Die Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten im Rahmen des Solidaritätsmechanismus, durch zentrale Agenturen der EU, vor allem die EUAA, sowie durch NGO und einschlägige internationale Organisationen wie das UNHCR sollte daher proaktiv und nicht nur auf Ersuchen des betroffenen Mitgliedstaats angeboten und angenommen werden.

4.2.5. Der EWSA weist insbesondere auf die unverzichtbare positive Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen hin, die humanitäre Hilfe für Migranten leisten, die von Drittstaaten instrumentalisiert werden, einschließlich Nahrung, Wasser, Kleidung, angemessener medizinischer Versorgung und Behelfsunterkünften, und die darüber hinaus die Migranten und Asylbewerber unterstützen und sie über ihre Rechte informieren. Der Zugang der Organisationen zu Migranten und Asylbewerbern in den betroffenen Grenzgebieten sollte stets gewährleistet sein. Diese Organisationen sollten Anspruch auf eine wirksame und vereinfachte finanzielle Unterstützung durch europäische Mittel wie die Soforthilfe des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) haben.

4.2.6. In diesem Zusammenhang ist es von größter Bedeutung, den Grundsatz der *Nichtzurückweisung* nicht aufzuweichen. Vielmehr müssen die Rechte der Menschen und der Zugang zu rechtlicher Unterstützung und zu einem Verfahren, dass sich auf die Rechte stützt und von sachkundigem und fähigem Personal unter der Aufsicht des UNHCR und der EUAA durchgeführt wird, gewährleistet werden. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, sieht der EWSA mit großer Besorgnis, dass die Kommission den Schwerpunkt auf die irreguläre Migration und die sogenannte freiwillige Rückkehr oder Rückführung legt ([29]).

4.2.7. Es sollte außerdem sichergestellt werden, dass alternative Gründe für die Einreise, wie etwa die Familienzusammenführung, berücksichtigt werden.

4.2.8. Der EWSA ist über den Aspekt der Unterbringung von Migranten und Asylbewerbern insbesondere während ihres Registrierungsverfahrens besorgt. Es muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sind, die Personen auf möglichst angemessene und menschenwürdige Weise unterzubringen — natürlich, ohne sie einzusperren. Dabei sollte vermieden werden, die Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen massiv einzuschränken. Zivilgesellschaftlichen und humanitären Organisationen sollte der Zugang zur Überwachung ermöglicht werden.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

([28]) ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 15.
([29]) ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 86.