Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2006/960/PUP

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

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o automatskoj razmjeni podataka za policijsku suradnju („Prüm II”), izmjeni odluka Vijeća 2008/615/PUP i 2008/616/PUP te uredbi (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća

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

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila

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

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku o Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica

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

(2022/C 323/12)

Izvjestitelj: **Krzysztof BALON**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 2.5.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna Stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.5.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.5.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	569
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	210/3/4

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Ruska vojna agresija na Ukrajinu, u neposrednoj blizini vanjskih granica EU-a, donosi sa sobom nepredvidljive i velike promjene. S obzirom na goleme sveobuhvatne i vjerojatno dugotrajne posljedice na svim razinama, kao i nezapamćeni broj izbjeglica – najveći od Drugog svjetskog rata – ova agresija predstavlja povijesno najveću prijetnju funkcioniranju schengenskog prostora i sigurnosti Europske unije u cjelini.

1.2. EGSO iznimno cijeni prvu aktivaciju Direktive Vijeća 2001/55/EZ ([1]) („Direktiva o privremenoj zaštiti”) u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu ([2]). Štoviše, Odbor želi potaknuti Komisiju da razmotri proširenje primjene i aktivacije Direktive u vezi s državljanima trećih zemalja u budućim ozbiljnim i hitnim kriznim situacijama. Postojeća aktivacija Direktive mogla bi se koristiti za razvoj mehanizama solidarnosti među državama članicama EU-a.

([1]) Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

([2]) Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

1.3. U tom kontekstu EGSO snažno podupire hitnu potrebu za učinkovitim, istinskim, humanim – i humanitarnim – zajedničkim europskim propisima o migracijama, azilu i sigurnosnoj suradnji u otvorenom, ali isto tako i sigurnom schengenskom području, u potpunosti u skladu s Poveljom o temeljnim pravima. Odbor snažno potiče osiguravanje boljih uvjeta za sve izbjeglice.

1.4. Posljedice rata također predstavljaju prijetnju europskom modelu socijalnog tržišnog gospodarstva, kao i slobodi i pravima građana EU-a i drugih stanovnika. EGSO potiče očuvanje i vrednovanje schengenskog prostora u njegovom sadašnjem obliku kako bi se zajamčilo slobodno kretanje ljudi, ali i funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

1.5. Tijekom krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 mnoge države članice uvele su granične kontrole i druga ograničenja slobode kretanja, što nije bilo popraćeno naporima za koordinaciju i opravdanjem za takva ograničenja na europskoj razini iako je držanje granica otvorenima, kako je navedeno u prethodnom mišljenju, ključno za potpunu funkcionalnost jedinstvenog tržišta, oporavak i povećanje otpornosti te za poticanje europske solidarnosti i identiteta. To također ukazuje na potrebu za mehanizmom donošenja odluka u stvarnom vremenu na međuinstitucijskoj razini u kriznim situacijama. U svakom slučaju, EGSO u potpunosti podržava stajalište Komisije da unutarnje granice ostanu otvorene, čak i tijekom kriznih situacija. Ograničenja putovanja među državama schengenskog područja uvedena zbog kriznih situacija trebaju biti privremena i ne bi smjela premašiti moguća ograničenja putovanja unutar država članica.

1.6. EGSO se u potpunosti slaže sa stajalištem Komisije prema kojem uvođenje policijskih provjera i suradnje, uključujući razmjenu informacija i komunikaciju, može dati iste rezultate kao i privremeni nadzor unutarnjih granica, pri čemu su te mjere manje nametljive kad je riječ o slobodnom kretanju osoba, robe i usluga. U tom kontekstu Odbor pozdravlja osnivanje neformalne stručne skupine sastavljene od stručnjaka iz svake države članice koja će savjetovati i podupirati Komisiju u praćenju i primjeni Direktive o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica. EGSO predlaže uključivanje relevantnih i reprezentativnih organizacija civilnog društva kao i Odbora u rad neformalne stručne skupine.

1.7. U tom kontekstu EGSO također naglašava apsolutnu potrebu za održavanjem neovisnosti pravosuđa, posebno u slučajevima fizičke prisutnosti pravosudnih tijela na lokaciji jedinstvene kontaktne točke. Nadalje, organizacije civilnog društva (posebno one koje obavljaju funkciju nadzora ili koje djeluju u području zaštite ranjivih skupina, uključujući migrante) trebale bi uživati posebnu zaštitu u pogledu pružanja informacija putem jedinstvenih kontaktnih točaka.

1.8. EGSO prima na znanje ambiciozne aktivnosti prikupljanja podataka koje će provoditi države članice u okviru Uredbe Prüm II. Uredba Prüm II znatno je ambicioznija od Uredbe Prüm I i njome se od država članica traži da osiguraju tehničku opremu za prepoznavanje lica. U tom kontekstu, Odbor je zabrinut zbog opasnosti od utjecaja na razmjenu digitalnih podataka, posebno s obzirom na najnoviju netransparentnu ratnu situaciju u Europi.

1.9. EGSO poziva na uvođenje mehanizama za temeljitije i češće provjere kako bi se osigurali visoki etički standardi pri prikupljanju i pohranjivanju podataka koje provodi Europol, posebice u pogledu trećih zemalja, kao i na utvrđivanje jasnih rokova za čuvanje tih podataka. EGSO preporučuje redovno praćenje aktivnosti Europola koje bi provodile organizacije civilnog društva i drugi relevantni akteri.

1.10. EGSO u potpunosti priznaje temeljna prava osoba koje dolaze na europske i schengenske granice, njihovo temeljno pravo na traženje dozvole za ulazak i pravo na podnošenje zahtjeva za azil te ponovno želi podsjetiti na poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

1.11. EGSO poziva države članice da preuzmu zajedničku odgovornost koja je uvedena putem fleksibilnog mehanizma solidarnosti u novom paktu o azilu i migracijama. One trebaju biti proaktivne u pružanju solidarnosti drugim državama članicama, prije svega u kriznim situacijama.

1.12. EGSO osobito ističe neizostavnu i pozitivnu ulogu relevantnih organizacija civilnog društva koje pružaju humanitarnu pomoć migrantima koji su žrtve instrumentalizacije od strane trećih zemalja te koje pružaju potporu i informacije o pravima migranata i tražitelja azila. Uvijek je potrebno zajamčiti pristup organizacija migrantima i tražiteljima azila na pogođenim pograničnim područjima. Takve bi organizacije trebale imati pravo na primanje djelotvorne i pojednostavljene financijske potpore iz sredstava EU-a, primjerice iz europskog Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI).

1.13. EGSO predlaže uvođenje opsežnog obrazovnog programa i programa informiranja usmjerenih na povećanje razumijevanja javnosti u vezi s migracijama kao općenito pozitivnom pojavom za društvo koje prima migrante, i koji bi se koordinirali na središnjoj razini, a provodila bi ih svaka država članica.

2. **Opće napomene**

2.1. Ovo se mišljenje izrađuje u trenutku povijesno najveće prijetnje funkcioniranju schengenskog prostora i sigurnosti Europske unije uzrokovane ruskom vojnom agresijom na Ukrajinu u neposrednoj blizini vanjskih granica EU-a. Ta ratna situacija, koja je ujedno izvor dosad nezabilježenog broja migranata i izbjeglica, najvećeg od Drugog svjetskog rata, ponovno naglašava golemu važnost sigurnosti vanjskih granica i stabilnosti schengenskog prostora kao preduvjeta unutarnje sigurnosti te, osim toga, potrebu za učinkovitim, istinskim, humanim – i humanitarnim – zajedničkim europskim propisima o migracijama i azilu.

2.2. Danas u schengenskom području živi više od 420 milijuna ljudi u 26 zemalja. Ukidanje kontrola na unutarnjim granicama među državama članicama schengenskog prostora sastavni je dio europskog načina života: gotovo 1,7 milijuna građana živi u jednoj državi članici schengenskog područja, a radi u drugoj. Građani i građanke svoje su živote izgradili na slobodama koje nudi schengensko područje, pri čemu se njih 3,5 milijuna svakodnevno kreće među državama članicama schengenskog prostora.

2.3. Odbor je 20. listopada 2021. donio mišljenje o komunikaciji Komisije naslovljenoj „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje”. ([3]) Odbor je pozdravio tu strategiju i vjeruje da bi Komisija trebala zauzeti čvršći stav u pružanju podrške putovanju bez graničnih kontrola u Europi. EGSO je istaknuo da se zabrinutost država članica u pogledu sigurnosti može bolje otkloniti većom i snažnijom suradnjom i koordinacijom među tijelima kaznenog progona nego ponovnim uvođenjem kontrola na unutarnjim granicama.

2.4. Istodobno, Odbor ponovno izražava zabrinutost zbog toga što su neke države članice, odnosno Rumunjska, Bugarska i Hrvatska, i dalje isključene iz potpune primjene schengenske pravne stečevine. Zajedno s Komisijom poziva na brzo i odlučno djelovanje Vijeća u tom pogledu. Nadalje, Odbor želi potaknuti Komisiju da dovrši evaluaciju primjene schengenske pravne stečevine i na Cipru. Odbor je također ponovno istaknuo da su EU i njegove države članice tijekom provedbe politike EU-a za upravljanje granicama, interoperabilnost, upravljanje migracijama i azilom te policijsku i kaznenopravnu suradnju u svakom trenutku obvezani odredbama Povelje o temeljnim pravima.

2.5. U okviru provedbe Strategije Europska komisija je u prosincu 2021. predložila ažurirana pravila za jačanje upravljanja schengenskim područjem ([4]). Ciljanim izmjenama poboljšat će se koordinacija na razini EU-a i bolje pripremiti države članice za suočavanje s novim izazovima pri upravljanju zajedničkim vanjskim granicama EU-a i granicama unutar schengenskog područja. Ažuriranjem se nastoji osigurati da ponovno uvođenje unutarnjih graničnih kontrola ostane krajnja mjera. Novim pravilima uvode se i zajednički alati za učinkovitije upravljanje vanjskim granicama u slučaju javnozdravstvene krize, na temelju iskustava stečenih tijekom pandemije bolesti COVID-19. Instrumentalizacija migranata obuhvaćena je ažuriranim schengenskim pravilima, kao i usporednim prijedlogom mjera koje države članice mogu poduzeti u pogledu azila i vraćanja u takvoj situaciji ([5]).

2.6. Ažurirana pravila objavljena su u obliku pet prijedloga koji se odnose na sigurnosnu uniju i Schengenski sporazum. S obzirom na to da jedan od prijedloga nije zakonodavni tekst, ovo je mišljenje usmjereno na četiri prijedloga, odnosno na direktivu o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica ([6]), Uredbu o automatskoj razmjeni podataka za policijsku suradnju ([7]), Uredbu o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila ([8]) te Uredbu o izmjeni Zakonika Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica ([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. Međutim, EGSO se čvrsto nada da će se dodatnim, posebnim i privremenim mjerama i izmjenama uvedenima u svim dijelovima schengenskog paketa, koje su usmjerene na učinkovito upravljanje granicama, poštovati prava i načela utvrđena u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, posebno sloboda kretanja i boravka (članak 45.), kao i pravo na azil (članak 18.) i načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (članak 19.), kako je jasno naglašeno u prijedlozima.

2.8. Kako je drugdje navedeno ([10]), pristup migracijama i sigurnosti koji proizlazi iz predloženih dokumenata potrebno je pažljivo preoblikovati. Percepcija migracija kao prijetnje i diskurs kojim se migrante predstavlja kao opasnost dehumaniziraju ljudska bića i služe samo onima koji ih žele iskoristiti iz geostrateških ili nacionalnih političkih razloga. Migracije treba promatrati kao pozitivnu vrijednost. Imigranti su postali nezamjenjivi i daju sve potrebniji doprinos našim društvima i gospodarstvima.

3. **Posebne napomene o paketu mjera za sigurnosnu uniju**

3.1. *Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica (COM (2021) 782 final)*

3.1.1. Opći je cilj Prijedloga zakonski regulirati organizacijske i postupovne aspekte razmjene informacija među tijelima za izvršavanje zakonodavstva u EU-u kako bi se pridonijelo djelotvornoj i učinkovitoj razmjeni tih informacija, čime bi se zaštitilo potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje.

3.1.2. EGSO se u potpunosti slaže sa stajalištem Komisije da primjena policijskih provjera i suradnje, uključujući razmjenu informacija i komunikaciju, može dati iste rezultate kao i privremeni nadzor unutarnjih granica, pri čemu su te mjere manje nametljive kad je riječ o slobodnom kretanju osoba, robe i usluga. EGSO istodobno podržava mišljenje Komisije prema kojem takve mjere moraju biti u potpunosti usklađene s temeljnim pravima, uključujući zahtjeve za zaštitu podataka u skladu s postojećim zakonodavstvom EU-a. Kako je prethodno navedeno ([11]), potrebno je postići bolju ravnotežu između temeljnih prava utvrđenih Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i potrebe za jamčenjem boljeg izvršavanja zakonodavstva u suzbijanju i progonu kaznenih djela, kako bi se u Uniji zajamčilo okružje sigurnosti i pravde. Agencije EU-a i vanjski akteri trebali bi pažljivo pratiti i izvješćivati o svakoj neravnoteži ili povredi temeljnih prava.

3.1.3. Stoga Odbor pozdravlja uspostavu neformalne stručne skupine koja uključuje stručnjake iz svake države članice, a koja će savjetovati Komisiju i pružati joj potporu u nadzoru i primjeni direktive, uključujući tijekom izrade smjernica Komisije. U tom kontekstu EGSO predlaže uključivanje relevantnih i reprezentativnih organizacija civilnog društva, kao i samog EGSO-a, u rad neformalne stručne skupine.

3.1.4. EGSO želi ponovno razmotriti i u praćenje razmjene podataka uključiti osnovne informacije koje će se razmjenjivati: definicije (teškog) kaznenog djela ([12]) te osiguravanje da sve strane, one koje traže podatke i one koje pružaju podatke, poštuju iste definicije i osnove.

3.1.5. U kontekstu sposobnosti jedinstvenih kontaktnih točaka, uključujući činjenicu da bi u svakom trenutku trebale imati na raspolaganju pravosudna tijela nadležna za izdavanje potrebnih sudskih odobrenja, EGSO ističe apsolutnu potrebu i obvezu za zadržavanjem neovisnosti pravosuđa. U praksi bi to moglo biti osobito važno u slučajevima fizičke prisutnosti pravosudnih tijela ili njihovih predstavnika na lokaciji jedinstvene kontaktne točke.

3.1.6. Organizacije civilnog društva, osobito one koje obavljaju funkciju nadzora ili koje djeluju u području zaštite ranjivih skupina, uključujući migrante, trebale bi uživati posebnu zaštitu u pogledu pružanja informacija koje provode jedinstvene kontaktne točke zbog velike vjerojatnosti nanošenja neopravdane štete svojim vitalnim interesima.

([10]) Mišljenje EGSO-a SOC/707 (SL C 290. 29.7.2022., str. 90.).
([11]) SL C 367, 10.10.2018., str. 84.
([12]) SL C 367, 10.10.2018., str. 84., st. 4.3..

3.2. *Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o automatskoj razmjeni podataka za policijsku suradnju („Prüm II") (COM (2021) 784 final)*

3.2.1. Prijedlogom Uredbe Prüm II, koji se temelji na postojećem okviru iz Prüma (odluke Vijeća 2008/615/PUP ([13]) i 2008/616/PUP ([14]), uključujući Konvenciju iz Prüma), želi se „taj okvir (ojačati) i modernizira(ti) te (omogućiti) interoperabilnost s drugim informacijskim sustavima EU-a". Predviđa se da će se ovom inicijativom stvoriti nova struktura „kojom se omogućuje jednostavnija i brža razmjena podataka među državama članicama i osigurava visoka razina zaštite temeljnih prava".

3.2.2. EGSO prima na znanje ambiciozne aktivnosti prikupljanja podataka koje će provoditi države članice. Iskustva s provedbom Uredbe Prüm I. pokazuju koliko je vremena potrebno da države članice uspostave potrebne alate za prikupljanje podataka. Uredba Prüm II. je ambicioznija jer se od država članica zahtijeva da osiguraju tehničku opremu potrebnu za prepoznavanje lica, što je zasad samo djelomično prisutno u državama članicama. Za postizanje usporedive razine prikupljanja podataka u svim državama članicama moglo bi biti potrebno dosta vremena te bi se mogle pojaviti poteškoće u osiguravanju interoperabilnosti, što je već i ranije istaknuto ([15]). Osim toga, Odbor je posebno zabrinut zbog opasnosti od utjecaja na razmjenu digitalnih podataka s obzirom na nedavnu izvanrednu, kaotičnu i netransparentnu ratnu situaciju u Europi.

3.2.3. Kao što je već navedeno ([16]), zaštitu osobnih podataka, u skladu s odgovarajućim pravnim okvirima, potrebno je poštovati u svakom trenutku, a osobito kada se radi o vrlo osjetljivim osobnim podacima kao što su oni obuhvaćeni Odlukama iz Prüma. EU i EGSO komentirali su opći nacrt za dovoljno osjetljivu obradu podataka u Europi ([17]).

3.2.4. EGSO ističe da je u pogledu obavezne uspostave baza podataka s prepoznavanjem lica na razini EU-a te razmjene tih podataka potreban izuzetan oprez, čak i ako su podaci u obliku brojčanih zapisa i u šifriranom obliku. Europski parlament je u rezoluciji 2020/2016(INI) ([18]) preporučio vraćanje korak unatrag i primjenu opreza u vezi s alatima za prepoznavanje lica, među ostalim zato što snimanje i dijeljenje prikaza lica pojedinaca te pojedince dovode u opasnost od toga da budu prepoznatljivi. Stoga EGSO sa zabrinutošću dočekuje prijedlog uspostavu nacionalnih baza podataka s prikazima lica, koji je predstavljen kao samorazumljiv, kao i razmjenu tih podataka među državama članicama sudionicama. te poziva na visoku razinu nadzora proporcionalnosti i povjerljivosti u pogledu zaštite osobnih podataka. Iako EGSO u potpunosti prepoznaje opći cilj ovog prijedloga koji proizlazi iz cilja utemeljenog na Ugovoru usmjerenog na unaprjeđenje unutarnje sigurnosti Europske unije, primjena prepoznavanja lica mogla bi se smatrati neobveznom.

3.2.5. Nadalje, EGSO je zabrinut zbog prijedloga o razmjeni policijskih evidencija među svim državama članicama, čak i ako su djelomično anonimizirane u smislu brojeva zapisa i ako se prenose u šifriranom obliku. Čini se da tijela kaznenog progona u različitim državama članicama primjenjuju različite standarde u pogledu definiranja i registriranja osumnjičenika i počinitelja kaznenih djela. Stoga razmjena podataka na zahtjev na temelju podudaranja može ovisiti o individualnoj procjeni službenika policije. To može dovesti do situacija u kojima su osumnjičenici u jednoj državi članici, primjerice u vezi s aktivnostima u području prava izbjeglica, uneseni u evidenciju počinitelja kaznenih djela u drugoj državi članici. U tom pogledu prava na pristup i čuvanje moraju biti povjerljiva i ograničena kako ne bi došlo do nerazmjernog ugrožavanja

([13]) Odluka Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008. o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala (SL L 210, 6.8.2008., str. 1.)

([14]) Odluka Vijeća 2008/616/PUP od 23. lipnja 2008. o provedbi Odluke 2008/615/PUP o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala (SL L 210, 6.8.2008., str. 12.).

([15]) SL C 105, 4.3.2022., str. 108.

([16]) SL C 105, 4.3.2022., str. 108.

([17]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europska strategija za podatke (COM(2020) 66 final), usvojena 18. rujna 2020., i Mišljenje EGSO-a (SL C 429, 11.12.2020., str. 290.).

([18]) Rezolucija Europskog parlamenta od 6. listopada 2021. o umjetnoj inteligenciji u kaznenom pravu i njezinoj primjeni od strane policije i pravosudnih tijela u kaznenim stvarima (2020/2016(INI) (SL C 132, 24.3.2022., str. 17.).

temeljnih prava. Nadalje, trebali bi postojati čvrsti i zajednički kriteriji za definiranje (teških) kaznenih djela i osumnjičenika za kaznena djela. U tom se pogledu moraju poštovati i provoditi već utvrđena pravila ([19]).

3.2.6. EGSO poziva na uvođenje mehanizama za temeljitije i češće provjere kako bi se osiguralo etičko prikupljanje podataka, posebice u pogledu trećih zemalja, i čuvanje podataka Europola, kao i na utvrđivanje jasnih rokova za čuvanje tih podataka. Kao što je već navedeno, pozdravlja se središnja uloga Europola u europskoj strukturi prije svega u pogledu sprečavanja prekograničnog kriminala i suzbijanja kriminala, među ostalim u pogledu razmjene podataka. Međutim, tu je ulogu potrebno preispitati i ocijeniti na neovisan način, među ostalim od strane civilnog društva, socijalnih partnera i relevantnih dionika, posebno onih skupina i pojedinaca čiji bi životi mogli biti pogrešno ili neopravdano pogođeni aktivnostima izvršavanja zakonodavstva ([20]). Europol je u više navrata bio optužen za objedinjavanje podataka o osumnjičenicima i počiniteljima kaznenih djela i podataka drugih privatnih osoba ([21]). Posebno je potrebno osigurati da ne dođe do neprimjerenog preklapanja s pitanjima migracija i azila. EGSO preporučuje redovno praćenje aktivnosti Europola koje bi provodile organizacije civilnog društva i drugi relevantni akteri, za što bi se na raspolaganje stavili mehanizmi transparentnosti.

4. **Posebne napomene o schengenskom paketu**

4.1. *Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (COM (2021) 891 final)*

4.1.1. Schengensko područje obuhvaća područje na kojem se građani EU-a i državljani trećih zemalja koji na njemu zakonito borave, kao i roba i usluge, mogu kretati bez graničnih kontrola. Schengen je osnovni element područja slobode, sigurnosti i pravde te je ključan za funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Njegovo stvaranje donijelo je znatne socijalne i gospodarske pogodnosti europskom društvu.

4.1.2. Iako se javnozdravstvene krize velikih razmjera, kao što su pandemije, mogu smatrati ozbiljnom prijetnjom javnoj politici, ne smiju se smatrati razlogom za ponovno uvođenje graničnih kontrola u schengenskom području. Čini se da takvo djelovanje nije konstruktivna mjera. To bi se također trebalo primjenjivati na izvršenje ovlasti policije ili drugih javnih tijela u područjima oko unutarnjih granica, koje je *de facto* jednakovrijedno tim graničnim kontrolama. Ograničenja putovanja između država u schengenskom području na temelju javnozdravstvenih kriza velikih razmjera ne bi smjela premašivati moguća ograničenja putovanja unutar država članica. U protivnom bi došlo do ugrožavanja cjelokupnog načela područja bez kontrola na unutarnjim granicama, koje je „dio same srži Europe" ([22]). Nadalje, takvim bi se propisima mogli oslabiti napori koji se ulažu u cilju uspostave zajedničke europske zdravstvene politike, osobito u području suzbijanja epidemija.

4.1.3. EGSO pozdravlja pokušaj Komisije da uvede nova postupovna jamstva u slučaju jednostranog ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Prijedlogom se želi pojasniti i proširiti popis elemenata koje država članica mora procijeniti kad odlučuje o privremenom ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora državne granice. Od Komisije će se tražiti da izda mišljenje o proporcionalnosti i nužnosti tih odluka te da pokrene postupak savjetovanja s državama članicama. EGSO poziva na daljnje pojašnjenje uvedenih postupovnih jamstava, prije svega definiranjem jasnog roka za moguća produljenja.

4.1.4. U tom kontekstu EGSO također smatra da razlika između „obveznih" i „neobveznih" putovanja u schengenskom području predstavlja ozbiljnu prijetnju za temelje Schengena.

([19]) Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL L 119, 4.5.2016., str. 89.) („Direktiva o zaštiti podataka pri izvršavanju zakonodavstva") i Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije (SL L 194, 19.7.2016., str. 1.) („NIS direktiva").

([20]) SL C 341, 24.8.2021., str. 66.

([21]) *A data „black hole": Europol ordered to delete vast store of personal data* (Crna rupa podataka: Europol naložio brisanje velike količine pohranjenih osobnih podataka), Fotiadis, Apostolis i dr., *The Guardian*, 10. siječnja 2022., https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data.

([22]) Komunikacija „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje" (COM (2021) 277 final).

4.1.5. EGSO se u potpunosti slaže s tvrdnjom da bi se u smislu ograničenja graničnih prijelaza ili njihova radnog vremena u potpunosti trebala uzimati u obzir prava državljana trećih zemalja koji traže međunarodnu zaštitu te traži od Komisije da iznese stajalište u tom pogledu. Potrebno je osigurati djelotvoran pristup graničnim prijelazima i djelotvornu zaštitu prava na azil.

4.1.6. To je povezano s uvjerenjem EGSO-a da bi se s osobama zadržanima na unutarnjim granicama trebalo postupati dostojanstveno i da bi trebale biti obaviještene o svojim pravima, umjesto da se legaliziraju oblici internog vraćanja. Takav pristup mogao bi potaknuti val nekontroliranog rasnog profiliranja. Osiguravanje slobodnog kretanja osoba unutar schengenskog područja trebalo bi predstavljati glavni prioritet. Kontrole bi trebalo provoditi samo odgovarajuće osposobljeno i ovlašteno osoblje. Njihov rad trebalo bi pratiti nasumce i neovisno.

4.1.7. EGSO ističe da je potrebno preispitati kontrole na unutarnjim i vanjskim graničnim područjima u okviru kojih se koriste tehnologije za nadzor i praćenje kako bi se utvrdila njihova proporcionalnost. Organizacije za građanska prava mogle bi podupirati aktivnosti preispitivanja i praćenja.

4.1.8. Odbor razumije cilj Komisije u pogledu članka 13. o uspostavi zajedničkog postupka kojim države članice kontroliraju i nadziru vanjske i schengenske granice EU-a na svom teritoriju. Međutim, ne spominje se pristup zakonitom postupku traženja azila ili alternativnim oblicima pristupa za migrante, kao ni bilo kakvo pravno savjetovanje povezano s time. EGSO apelira da se uvijek poštuju temeljna prava osoba koje dolaze na europske i schengenske granice i njihovo temeljno pravo na traženje dozvole za ulazak te pravo na podnošenje zahtjeva za azil. Konkretno, posebnu pozornost treba posvetiti primanju i potencijalnom premještanju ranjivih osoba, bolesnika i maloljetnika. Kao što je već navedeno, EGSO je vrlo zabrinut zbog kršenja prava koja su prijavljena na vanjskim granicama ([23]). Istodobno, prima na znanje pojačane aktivnosti praćenja koje provodi Komisija ([24]).

4.1.9. Odbor ponovno potiče Komisiju da aktivno upotrebljava svoje provedbene ovlasti sukladno Ugovorima u slučajevima izostanka daljnjih mjera u pogledu nedostataka utvrđenih tijekom evaluacija schengenske pravne stečevine ([25]). Prioritet treba dati borbi protiv sustavnih praksi kojima se krše norme temeljnih prava. To je osobito važno kad je riječ o ranjivim migrantima. Konkretno, Komisija se ne bi trebala oslanjati samo na mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine, već bi trebala pratiti i stanje temeljnih prava s obzirom na međunarodno pravo i to uz potporu organizacija za građanska prava. Štoviše, radi nadzora poštovanja temeljnih prava na vanjske bi granice trebalo uputiti osoblje Agencije Europske unije za azil (EUAA) i Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA).

4.2. *Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila (COM (2021) 890 final)* ([26])

4.2.1. S obzirom na krizu do koje je u 2021. i ranije došlo na nekim dijelovima vanjske granice EU-a, cilj Prijedloga jest „(uspostava) posebnog kriznog postupka za upravljanje migracijama i azilom te, prema potrebi, (osiguravanje) mjera potpore i solidarnosti za uređeno, humano i dostojanstveno upravljanje dolaskom osoba koje je treća zemlja instrumentalizirala, uz potpuno poštovanje temeljnih prava." EGSO prima na znanje posebne okolnosti zbog kojih je Europska komisija morala djelovati; međutim, ponovno ističe svoju zabrinutost zbog uvođenja i normalizacije brzih mjera u okviru postupanja s ranjivim migrantima, koje se provode bez dovoljno vremena i prostora kako bi se zajamčila njihova prava ([27]).

4.2.2. Nadalje, revidiranim schengenskim pravilima prepoznaje se važna uloga koju države članice na vanjskim granicama imaju u ime svih država članica i Unije u cjelini u situacijama u kojima se migranti instrumentaliziraju u političke svrhe. EGSO priznaje tu ulogu, ali naglašava da države članice koje se nalaze na vanjskim granicama ne mogu osigurati zaštitu granica EU-a ili schengenskog područja. Poziva države članice da proaktivno podupru predloženi mehanizam solidarnosti, ali i da prije svega preuzmu zajedničku odgovornost koja je uvedena putem fleksibilnog mehanizma solidarnosti u novom paktu o azilu i migracijama.

([23]) SL C 105, 4.3.2022., str. 108.
([24]) SL C 105, 4.3.2022., str. 108.
([25]) SL C 105, 4.3.2022., str. 108.
([26]) Za daljnju diferencijaciju vidjeti Mišljenje EGSO-a REX/554 (još nije objavljeno u Službenom listu).
([27]) SL C 123, 9.4.2021., str. 15..

4.2.3. Iako Odbor prepoznaje potrebu za pružanjem posebnih smjernica za situacije posebne prirode, potrebno je naglasiti da je predložena definicija „instrumentalizacije" i dalje prilično nejasna. Odbor poziva na preispitivanje tog pristupa kako bi se izbjegla moguća zloupotreba tog koncepta u smislu pretjerane primjene. Osim toga, podsjeća da se navedenim ugovorima predviđaju temeljne smjernice i mjere koje se odnose na azil i krizne situacije. EGSO naglašava temeljna prava osoba, pri čemu je prije svega i u svim okolnostima potrebno poštovati načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

4.2.4. EGSO ističe da bi moglo biti teško *ad hoc* nadzirati provođenje postupka azila na vanjskim granicama EU-a koji je gotovo eksternaliziran te provoditi dostatni nadzor i primjenjivati pristup koji je usmjeren na poštovanje temeljnih prava, posebno u pogledu kapaciteta država članica za provjeru prije ulaska, koji su već drugdje kritizirani. ([28]) Potrebno je zajamčiti da pogođena država članica raspolaže potrebnim kapacitetima i objektima za primjereno upravljanje hitnom situacijom. Stoga je potrebno na proaktivan način, a ne samo na zahtjev pogođene države članice ponuditi i prihvatiti potporu ostalih država članica putem mehanizma solidarnosti, kao i potporu središnjih agencija EU-a, ponajprije Agencije Europske unije za azil (EUAA), te nevladinih organizacija i relevantnih međunarodnih organizacija, kao što je UNHCR.

4.2.5. EGSO osobito ističe neizostavnu i pozitivnu ulogu organizacija civilnog društva koje pružaju humanitarnu pomoć migrantima žrtvama instrumentalizacije od strane trećih zemalja te koje pružaju potporu i informacije o pravima migranata i tražitelja azila. Uvijek je potrebno zajamčiti pristup organizacija migrantima i tražiteljima azila na pogođenim pograničnim područjima. Te bi organizacije trebale imati pravo na primanje djelotvorne i pojednostavljene financijske potpore iz sredstava EU-a, primjerice iz europskog Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI).

4.2.6. U tom je kontekstu od presudne važnosti ne odstupati od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, već zajamčiti prava ljudi i njihov pristup pravnoj pomoći i postupku utemeljenom na pravima koji provodi stručno i sposobno osoblje pod nadzorom UNHCR-a i Agencije Europske unije za azil. Kao što je drugdje navedeno, Odbor s velikom zabrinutošću promatra usredotočenost Komisije na nezakonite migracije i takozvani dobrovoljni ili prisilni povratak ([29]).

4.2.7. Nadalje, valja zajamčiti da se uzimaju u obzir alternativni razlozi za ulazak, kao što je spajanje obitelji.

4.2.8. EGSO izražava zabrinutost zbog pitanja smještaja migranta i tražitelja azila, osobito tijekom postupka njihove registracije. Treba zajamčiti da države članice mogu smjestiti osobe na najprimjereniji i najdostojanstveniji način, a ne ih automatski zadržavati. Valja izbjegavati masovno ograničenje slobode kretanja pogođenih osoba. Organizacijama civilnog društva i humanitarnim organizacijama trebao bi biti omogućen pristup nadzoru.

Bruxelles, 18. svibnja 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

([28]) SL C 123, 9.4.2021., str. 15..
([29]) SL C 517, 22.12.2021., str. 86.