Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ

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

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geautomatiseerde gegevensuitwisseling ten behoeve van politiële samenwerking ("Prüm II") en tot wijziging van de Besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ van de Raad en de Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad

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

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel

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

en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen

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

(2022/C 323/12)

Rapporteur: **Krzysztof BALON**

Raadpleging	Europese Commissie, 2.5.2022
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.5.2022
Zitting nr.	569
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	210/3/4

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. De militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, in de onmiddellijke nabijheid van de buitengrenzen van de EU, heeft de situatie in de wereld op onvoorspelbare wijze volledig veranderd. Gezien de immense, vérstrekkende en naar wordt aangenomen langdurige gevolgen op alle niveaus, die ook hebben geleid tot een ongekende vluchtelingengolf — de grootste sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog — vormt deze ontwikkeling historisch gezien de grootste bedreiging voor de werking van het Schengengebied en de veiligheid van de Europese Unie als geheel.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is er zeer mee ingenomen dat Richtlijn 2001/55/EG ([1]) inzake tijdelijke bescherming voor het eerst wordt geactiveerd, nu we getuige zijn van de Russische inval in Oekraïne ([2]). Het moedigt de Commissie zelfs aan om te overwegen het toepassingsgebied en de mogelijkheid tot activering van de richtlijn in geval van ernstige en urgente crisissituaties uit te breiden tot onderdanen van derde landen. De huidige activering van de richtlijn zou goed kunnen worden aangegrepen om solidariteitsmechanismen tussen de EU-lidstaten te ontwikkelen.

([1]) Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

([2]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

1.3. In dit verband is er volgens het EESC dringend behoefte aan doeltreffende, echte, humane — en humanitaire — gemeenschappelijke Europese regelingen inzake samenwerking op het gebied van migratie, asiel en veiligheid in een open maar ook veilig Schengengebied, geheel in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten. Het EESC dringt met klem aan op betere omstandigheden voor alle vluchtelingen.

1.4. De gevolgen van de oorlog vormen ook een bedreiging voor het Europese model van de sociale markteconomie en voor de vrijheid en rechten van de burgers en andere inwoners van de EU. Het EESC pleit voor het behoud en de waardering van het Schengengebied in zijn huidige opzet, om niet alleen het vrije verkeer van personen, maar ook de werking van de eengemaakte markt te waarborgen.

1.5. Tijdens de COVID-19-crisis hebben veel lidstaten grenscontroles en andere beperkingen op het vrije verkeer ingevoerd zonder zich ervoor in te spannen om die beperkingen op Europees niveau te coördineren en naar behoren te rechtvaardigen, ondanks het feit dat het behoud van open grenzen essentieel is voor de volledige werking van de eengemaakte markt en voor het herstel en de opbouw van veerkracht, alsook voor de bevordering van de Europese solidariteit en identiteit, zoals reeds in een eerder advies is opgemerkt. Hieruit blijkt ook de noodzaak van een "realtime" besluitvormingsmechanisme op interinstitutioneel niveau voor crisissituaties. Het EESC staat hoe dan ook volledig achter het standpunt van de Commissie dat de binnengrenzen ook in crisissituaties open moeten worden gehouden. Reisbeperkingen die naar aanleiding van crisissituaties tussen Schengenlanden worden opgelegd, moeten van tijdelijke aard zijn en mogen niet verder gaan dan eventuele reisbeperkingen binnen de lidstaten.

1.6. Het EESC is het volledig eens met het standpunt van de Commissie dat met politiecontroles en politiële samenwerking, zoals informatie-uitwisseling en communicatie, even efficiënt kan worden gecontroleerd als met tijdelijke controles aan de binnengrenzen, en dat het vrije verkeer van personen, goederen en diensten zo minder wordt verstoord. In dit verband is het EESC ingenomen met de oprichting van een informele deskundigengroep, bestaande uit deskundigen uit elke lidstaat, die de Commissie op het gebied van de monitoring en toepassing van de richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten moet adviseren en ondersteunen; het stelt voor om relevante en representatieve maatschappelijke organisaties, alsmede het EESC zelf, bij de werkzaamheden van deze informele deskundigengroep te betrekken.

1.7. Het EESC benadrukt verder dat het absoluut noodzakelijk is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te handhaven, met name in gevallen waarin de rechterlijke instanties fysiek aanwezig zijn op de plaats waar het centrale contactpunt is gevestigd. Bovendien zouden maatschappelijke organisaties (met name "waakhonden" of organisaties die actief zijn op het gebied van de bescherming van kwetsbare groepen, waaronder migranten) speciale bescherming moeten genieten met betrekking tot het verstrekken van informatie door de centrale contactpunten.

1.8. Het EESC erkent dat de door de lidstaten te verrichten gegevensverzamelingsactiviteiten in het kader van Prüm II ambitieus zijn. Prüm II gaat een aanzienlijke stap verder dan Prüm I, doordat de lidstaten ertoe worden verplicht zich uit te rusten met technische installaties voor gezichtsprofilering. In dit verband vreest het EESC dat de uitwisseling van digitale gegevens in het gedrang kan komen, gezien het gebrek aan transparantie als gevolg van de recente oorlogssituatie in Europa.

1.9. Het EESC dringt aan op de invoering van grondigere en frequentere controlemechanismen om strenge ethische normen te garanderen bij het verzamelen en opslaan van gegevens door Europol, met name wat derde landen betreft, alsmede op de vaststelling van duidelijke termijnen voor de opslag van deze gegevens. Het EESC beveelt aan de activiteiten van Europol regelmatig te laten monitoren door maatschappelijke organisaties en andere actoren die door deze activiteiten kunnen worden geraakt.

1.10. Het EESC erkent ten volle de grondrechten van personen die aan de Europese grenzen en de Schengengrenzen aankomen, alsmede hun principiële recht om een inreisvergunning aan te vragen en het recht om een asielverzoek in te dienen. Het wil er nogmaals op wijzen dat het recht op non-refoulement moet worden geëerbiedigd.

1.11. Het EESC dringt erop aan dat de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen, overeenkomstig het beginsel van flexibele solidariteit dat in het nieuwe pact inzake asiel en migratie is opgenomen. Zij moeten zich proactief opstellen door blijk te geven van solidariteit met andere lidstaten, vooral in crisissituaties.

1.12. Het EESC wijst met name op de positieve en onmisbare rol van maatschappelijke organisaties die humanitaire hulp verlenen aan migranten die door derde landen worden geïnstrumentaliseerd en die hen ook steunen en voorlichten over hun rechten als migrant of asielzoeker. De toegang van de organisaties tot migranten en asielzoekers in de getroffen grensgebieden moet te allen tijde gewaarborgd zijn. Dergelijke organisaties moeten aanspraak kunnen maken op doeltreffende en vereenvoudigde financiële steun uit Europese fondsen, zoals noodhulp uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF).

1.13. Het EESC stelt voor om grootschalige onderwijs- en bewustmakingsprogramma's op te zetten om het publiek ervan te doordringen dat migratie over het algemeen een positief verschijnsel is voor de ontvangende samenlevingen. Deze programma's zouden centraal moeten worden gecoördineerd en door elke lidstaat moeten worden uitgevoerd.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. Dit advies wordt opgesteld in een periode waarin de werking van het Schengengebied en de veiligheid van de Europese Unie historisch gezien het meest onder druk staan, als gevolg van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne in de onmiddellijke nabijheid van de buitengrenzen van de EU. Deze oorlogssituatie, die ook leidt tot een ongekende golf van migranten en vluchtelingen — de grootste sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog — onderstreept eens te meer het enorme belang van de veiligheid aan de buitengrenzen en de stabiliteit van het Schengengebied, als voorwaarde voor de binnenlandse veiligheid, en bovendien de noodzaak van doeltreffende, echte, humane — en humanitaire — gemeenschappelijke Europese regels inzake migratie en asiel.

2.2. Het Schengengebied bestaat uit 26 landen, waarin meer dan 420 miljoen mensen wonen. De afschaffing van de controles aan de binnengrenzen tussen de Schengenlanden is integrerend onderdeel van de Europese manier van leven: ongeveer 1,7 miljoen mensen werken in een ander Schengenland dan waar zij wonen. Mensen hebben hun leven opgebouwd rond de vrijheden die het Schengengebied biedt, en dagelijks verplaatsen 3,5 miljoen mensen zich tussen de Schengenlanden.

2.3. Op 20 oktober 2021 heeft het EESC zijn advies over de strategie van de Commissie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied ([3]) goedgekeurd. Het Comité juichte deze strategie toe en liet weten van mening te zijn dat de Commissie een krachtiger standpunt moet innemen ten gunste van reizen zonder grenzen in Europa. Het benadrukte dat de veiligheidsproblemen van de lidstaten beter kunnen worden aangepakt door meer en intensievere samenwerking tussen de rechtshandhavingsautoriteiten dan door de herinvoering van controles aan de binnengrenzen.

2.4. Tegelijkertijd spreekt het EESC nogmaals zijn bezorgdheid uit over het feit dat het Schengenacquis nog steeds niet volledig van toepassing is op de lidstaten Roemenië, Bulgarije en Kroatië. Samen met de Commissie dringt het in dat verband aan op een snel en doortastend optreden van de Raad. Bovendien wil het Comité de Commissie aanmoedigen om de evaluatie van de toepassing van het Schengenacquis met Cyprus eveneens af te ronden. Het EESC herhaalde tevens dat de EU en haar lidstaten bij het uitvoeren van het EU-beleid inzake grensbeheer, interoperabiliteit, migratie- en asielbeheer en politiële en strafrechtelijke samenwerking te allen tijde gebonden zijn aan het Handvest van de grondrechten.

2.5. In het kader van de uitvoering van de strategie stelde de Europese Commissie in december 2021 aangepaste regels voor om de governance van het Schengengebied te versterken ([4]). Door de gerichte wijzigingen zal de EU-coördinatie worden versterkt en zullen de lidstaten beter zijn toegerust om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen bij het beheer van zowel de gemeenschappelijke buitengrenzen van de EU als de binnengrenzen binnen het Schengengebied. De aanpassingen moeten ervoor zorgen dat de herinvoering van controles aan de binnengrenzen een laatste redmiddel blijft. Met de nieuwe regels worden ook gemeenschappelijke instrumenten ingevoerd om de buitengrenzen efficiënter te beheren in geval van een crisis op het gebied van de volksgezondheid, waarbij wordt voortgebouwd op de lering die is getrokken uit de COVID-19-pandemie. De "instrumentalisering" van migranten komt ook aan bod in de gewijzigde Schengenregels en in een parallel voorstel voor maatregelen die de lidstaten in een dergelijke situatie kunnen nemen op het gebied van asiel en terugkeer ([5]).

2.6. De bijgewerkte regels werden gepubliceerd in de vorm van vijf voorstellen die betrekking hebben op de veiligheidsunie en het Schengenakkoord. Aangezien een van de voorstellen van niet-wetgevende aard is, gaat dit advies over vier voorstellen, namelijk over een richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie tussen rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten ([6]), over een verordening betreffende geautomatiseerde gegevensuitwisseling ten behoeve van politiële samenwerking ([7]), over een verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel ([8]) en over een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door 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. Het EESC is echter stellig van mening dat de aanvullende, specifieke en tijdelijke maatregelen en wijzigingen die in alle onderdelen van het Schengenpakket zijn opgenomen en die gericht zijn op een doeltreffend grensbeheer, in overeenstemming moeten zijn met de rechten en beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de vrijheid van verkeer en van verblijf (artikel 45), alsook het recht op asiel (artikel 18) en het beginsel van non-refoulement (artikel 19), zoals duidelijk wordt benadrukt in de voorstellen.

2.8. Zoals ook wordt opgemerkt in een ander advies ([10]), moet het in de voorgestelde documenten impliciet vervatte verhaal over migratie en veiligheid zorgvuldig worden geherformuleerd. Het beeld dat migratie een bedreiging zou vormen en het discours dat migranten een gevaar zouden betekenen, hebben een ontmenselijkend effect en spelen enkel in het voordeel van degenen die van migranten misbruik willen maken voor geostrategische of nationale politieke doeleinden. Migratie moet als een positieve waarde worden gezien. Immigranten zijn onmisbaar geworden en leveren een steeds grotere bijdrage aan onze samenlevingen en economieën.

3. **Specifieke opmerkingen in verband met het Pakket veiligheidsunie**

3.1. *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten (COM(2021) 782 final)*

3.1.1. De algemene doelstelling van dit voorstel is wetgeving vast te stellen inzake de organisatorische en procedurele aspecten van informatie-uitwisseling tussen rechtshandhavingsinstanties in de EU, teneinde bij te dragen tot de doeltreffende en efficiënte uitwisseling van dergelijke informatie en aldus een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied te beschermen.

3.1.2. Het EESC is het volledig eens met het standpunt van de Commissie dat met politiecontroles en politiële samenwerking, met inbegrip van informatie-uitwisseling en communicatie, even efficiënt kan worden gecontroleerd als met tijdelijke controles aan de binnengrenzen, en het vrije verkeer van personen, goederen en diensten minder wordt verstoord. Tegelijkertijd steunt het EESC het standpunt van de Commissie dat bij dergelijke maatregelen de grondrechten volledig in acht moeten worden genomen, inclusief de gegevensbeschermingsvereisten overeenkomstig de bestaande EU-wetgeving. Zoals reeds opgemerkt ([11]), moet er een beter evenwicht komen tussen de in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgelegde grondrechten van personen en de noodzaak om te zorgen voor een betere handhaving van de wetgeving inzake de bestrijding van criminaliteit en de vervolging daarvan, teneinde in de Unie een klimaat van veiligheid en recht te waarborgen. Elke onevenwichtigheid of schending van de grondrechten moet door EU-agentschappen en externe actoren zorgvuldig worden gemonitord en gemeld.

3.1.3. Het EESC is dan ook ingenomen met de oprichting van een informele deskundigengroep, bestaande uit deskundigen uit elke lidstaat, die de Commissie op het gebied van de monitoring en de toepassing van de richtlijn moet adviseren en ondersteunen, onder meer bij het opstellen van richtsnoeren van de Commissie. In dit verband stelt het voor om relevante en representatieve maatschappelijke organisaties en het EESC zelf bij de werkzaamheden van de informele deskundigengroep te betrekken.

3.1.4. Het EESC wil er nogmaals op wijzen dat bij het toezicht op de gegevensuitwisseling rekening moet worden gehouden met het uitgangspunt van de uit te wisselen informatie — de definities van een (ernstig) strafbaar feit ([12]) — en dat ervoor moet worden gezorgd dat alle partijen, zowel degenen die verzoeken als degenen die reageren, dezelfde definities en uitgangspunten hanteren.

3.1.5. In het kader van de mogelijkheden van de centrale contactpunten om onder meer te beschikken over justitiële instanties die bevoegd zijn om te allen tijde de vereiste rechterlijke toestemming te verlenen, benadrukt het EESC dat het absoluut noodzakelijk en verplicht is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te handhaven. In de praktijk kan dit van bijzonder belang zijn in gevallen waarin de rechterlijke instanties fysiek aanwezig zijn op de plaats waar het centrale contactpunt is gevestigd.

3.1.6. Maatschappelijke organisaties, met name "waakhonden" of organisaties die actief zijn op het gebied van de bescherming van kwetsbare groepen, waaronder migranten, zouden speciale bescherming moeten genieten met betrekking tot het verstrekken van informatie door de centrale contactpunten, omdat het zeer waarschijnlijk is dat de vitale belangen van deze rechtspersonen onnodig worden geschaad.

([10]) Advies van het EESC SOC/707 (PB C 290 van 29.7.2022, blz. 90).
([11]) PB C 367 van 10.10.2018, blz. 84.
([12]) PB C 367 van 10.10.2018, blz. 84, paragraaf 4.3.

3.2. *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geautomatiseerde gegevensuitwisseling ten behoeve van politiële samenwerking ("Prüm II") (COM(2021) 784 final)*

3.2.1. Het voorstel, waarmee wordt voortgebouwd op het bestaande Prümkader (Besluiten 2008/615/JBZ ([13]) en 2008/616/JBZ ([14]) van de Raad, met inbegrip van het Verdrag van Prüm), heeft ten doel het kader te versterken en te moderniseren en interoperabiliteit met andere EU-informatiesystemen mogelijk te maken. Uiteindelijk moet met dit initiatief een nieuwe architectuur tot stand worden gebracht die eenvoudigere en snellere uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten mogelijk maakt en een hoog niveau van bescherming van de grondrechten waarborgt.

3.2.2. Het EESC erkent dat de door de lidstaten te verrichten gegevensverzamelingsactiviteiten ambitieus zijn. De ervaring met de uitvoering van Prüm I leert dat de lidstaten veel tijd nodig hebben om de nodige instrumenten voor gegevensverzameling in te voeren. Prüm II gaat een aanzienlijke stap verder dan Prüm I, doordat de lidstaten ertoe worden verplicht zich uit te rusten met technische installaties voor gezichtsprofilering, die tot dusver slechts gedeeltelijk in de lidstaten aanwezig zijn. Het kan veel tijd kosten om in alle lidstaten een vergelijkbaar niveau van gegevensverzameling te bereiken. Ook kan dit leiden tot problemen bij het waarborgen van interoperabiliteit, een punt van zorg waarop reeds eerder is gewezen ([15]). Voorts is het Comité, gezien de recente urgente, chaotische en ondoorzichtige oorlogssituatie in Europa, bijzonder bezorgd dat de uitwisseling van digitale gegevens in het gedrang kan komen.

3.2.3. Zoals reeds opgemerkt ([16]), moet de bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van de toepasselijke rechtskaders te allen tijde worden geëerbiedigd, met name wanneer het gaat om zeer gevoelige persoonsgegevens, zoals in het kader van de Prümbesluiten. De EU en het EESC hebben zich uitgesproken over de algemene opzet van een gepaste omgang met gegevens in Europa ([17]).

3.2.4. Het EECS benadrukt dat met name de verplichte oprichting van gegevensbanken voor gezichtsprofilering in de gehele EU en de uitwisseling van dergelijke gegevens, zelfs in de vorm van referentienummers en versleutelde formaten, met enorme omzichtigheid moeten worden behandeld. Het Europees Parlement heeft in 2020/2016(INI) ([18]) aanbevolen een stapje terug te doen en voorzichtig te zijn met instrumenten voor gezichtsprofilering, niet in de laatste plaats omdat het opslaan en delen van gezichtsopnamen ertoe leidt dat personen die gevaar lopen, herkenbaar zijn. Het EECS kijkt dan ook met grote bezorgdheid naar het voorstel om zonder meer nationale gegevensbanken voor gezichtsopnamen op te zetten en deze in de hele Unie tussen de deelnemende lidstaten uit te wisselen. Het dringt erop aan dat de evenredigheid en vertrouwelijkheid met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens zeer zorgvuldig worden getoetst. Hoewel het EESC zich volledig kan vinden in de algemene doelstelling van dit voorstel, die voortvloeit uit de op het Verdrag gebaseerde doelstelling om bij te dragen aan de interne veiligheid in de EU, zou de toepassing van gezichtsprofilering als facultatief kunnen worden beschouwd.

3.2.5. Voorts maakt het EESC zich zorgen over het voorstel om politiegegevens tussen alle lidstaten uit te wisselen, ook al zijn die gedeeltelijk geanonimiseerd wat referentienummers betreft en versleuteld bij de doorgifte ervan. De rechtshandhavingsinstanties in de verschillende lidstaten blijken verschillende normen voor de definitie en registratie van verdachten en criminelen te hanteren. Een uitwisseling naar aanleiding van een verzoek om gegevens te matchen kan derhalve afhangen van de beoordeling door individuele politieagenten. Dit kan leiden tot situaties waarin personen die in de ene lidstaat slechts als verdachten worden beschouwd, bijvoorbeeld in verband met activiteiten ter verdediging van de rechten van vluchtelingen, in een andere lidstaat worden beschouwd als personen met een strafblad. Hier moeten de rechten van toegang en opslag duidelijk vertrouwelijk zijn en worden beperkt, zodat de grondrechten niet onevenredig in gevaar

([13]) Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (PB L 210 van 6.8.2008, blz. 1).

([14]) Besluit 2008/616/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (PB L 210 van 6.8.2008, blz. 12).

([15]) PB C 105 van 4.3.2022, blz. 108.

([16]) PB C 105 van 4.3.2022, blz. 108.

([17]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese datastrategie (COM(2020) 66 final), goedgekeurd op 18 september 2020, en EESC-advies (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 290).

([18]) Resolutie van het Europees Parlement van 6 oktober 2021 over artificiële intelligentie in het strafrecht en het gebruik ervan door politiële en gerechtelijke instanties in strafzaken (2020/2016(INI)) (PB C 132 van 24.3.2022, blz. 17).

worden gebracht. Bovendien moeten er solide en gemeenschappelijke criteria worden vastgesteld voor het definiëren van een (ernstig) strafbaar feit en van verdachten van een strafbaar feit. De reeds vastgestelde regels moeten in dit verband worden nageleefd en gehandhaafd ([19]).

3.2.6. Het EESC dringt aan op de invoering van grondigere en frequentere controlemechanismen om ervoor te zorgen dat Europolgegevens op ethische wijze worden verzameld, met name wat derde landen betreft, en opgeslagen, alsmede op de vaststelling van duidelijke termijnen voor deze opslag van gegevens. Zoals gezegd wordt een centrale rol van Europol in de Europese architectuur, met name wat betreft de preventie van grensoverschrijdende criminaliteit en de bestrijding van criminaliteit, ook wat betreft de uitwisseling van gegevens, toegejuicht; deze rol moet echter op onafhankelijke wijze worden herzien en geëvalueerd, onder meer door het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en de belanghebbenden, met name de groepen en personen die mogelijk ten onrechte en op niet te rechtvaardigen wijze worden benadeeld door rechtshandhavingsactiviteiten ([20]). Europol is er herhaaldelijk van beschuldigd gegevens van verdachten en criminelen op één hoop te gooien met die van andere burgers ([21]). Er moet met name voor worden gezorgd dat ongepaste overlapping met migratie- en asielkwesties wordt vermeden. Het EESC beveelt aan de activiteiten van Europol regelmatig te laten monitoren door maatschappelijke organisaties en andere actoren die door deze activiteiten kunnen worden geraakt. Bovendien zouden transparantiemechanismen moeten worden ingevoerd.

4. **Specifieke opmerkingen in verband met het Schengenpakket**

4.1. *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (COM(2021) 891 final)*

4.1.1. Het Schengengebied is een ruimte waar burgers van de EU en niet-EU-burgers die rechtmatig op het grondgebied verblijven vrij kunnen rondreizen en waar goederen en diensten vrij kunnen circuleren zonder te worden onderworpen aan controles aan de binnengrenzen. Schengen is een wezenlijk onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en is van groot belang voor de werking van de eengemaakte markt. De totstandkoming ervan heeft de Europese samenleving grote maatschappelijke en economische voordelen gebracht.

4.1.2. Hoewel grootschalige noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid, zoals pandemieën, kunnen worden beschouwd als een ernstige bedreiging voor het overheidsbeleid, mogen zij niet worden beschouwd als een reden voor de herinvoering van grenscontroles in het Schengengebied. Een dergelijke actie lijkt geen constructieve maatregel te zijn. Hetzelfde zou moeten gelden voor de uitoefening van politie- of andere overheidsbevoegdheden in de binnengrensgebieden, aangezien die de facto gelijkwaardig zijn aan die grenscontroles. De reisbeperkingen die naar aanleiding van grootschalige noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid tussen Schengenlanden worden opgelegd, mogen niet verder gaan dan de eventuele reisbeperkingen binnen de lidstaten. Anders wordt het hele concept van een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen — een "deel van het DNA van Europa" ([22]) — ondermijnd. Bovendien kunnen dergelijke regelingen de inspanningen voor een gemeenschappelijk Europees gezondheidsbeleid ondermijnen, met name op het gebied van de beheersing van epidemieën.

4.1.3. Het EESC is ingenomen met de poging van de Commissie om nieuwe procedurele waarborgen in te voeren in geval van unilaterale herinvoering van controles aan de binnengrenzen. Het voorstel strekt tot verduidelijking en uitbreiding van de lijst van elementen die door lidstaten moeten worden beoordeeld voordat zij een besluit nemen over de tijdelijke herinvoering of verlenging van grenscontroles. De Commissie zal advies moeten uitbrengen over de evenredigheid en de noodzaak van deze besluiten en een raadplegingsproces met de lidstaten moeten starten. Het EESC dringt erop aan dat de ingevoerde procedurele waarborgen verder worden verduidelijkt, met name door een duidelijke termijn vast te stellen voor eventuele verlengingen.

4.1.4. In dit verband is het EESC van mening dat het onderscheid tussen "essentiële" en "niet-essentiële" reizen in het Schengengebied ook een ernstige bedreiging vormt voor de fundamenten van Schengen.

([19]) Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89) (richtlijn wetshandhaving), en Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PB L 194 van 19.7.2016, blz. 1) (NIS-richtlijn).

([20]) PB C 341 van 24.8.2021, blz. 66.

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

([22]) Mededeling "Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied" COM(2021) 277 final

4.1.5. Het EESC staat volledig achter het standpunt van de Commissie om bij de beperking van het aantal grensdoorlaatposten of de openingstijden daarvan ten volle rekening te houden met de rechten van onderdanen van derde landen die internationale bescherming zoeken, en dringt erop aan dat de Commissie dit dan ook daadwerkelijk doet. Een doeltreffende toegang tot grensovergangen moet worden gewaarborgd, evenals een doeltreffende bescherming van het recht op asiel.

4.1.6. Dit houdt verband met de oproep van het EESC om personen die aan de binnengrenzen worden aangehouden, op een waardige manier te behandelen en over hun rechten te informeren, in plaats van vormen van interne pushbacks te legaliseren. Bij een dergelijke aanpak bestaat er een groot risico dat de deur wordt opengezet voor oncontroleerbare raciale profilering. De hoogste prioriteit moet worden gegeven aan het waarborgen van het vrije verkeer van personen binnen het Schengengebied. Controles mogen alleen worden uitgevoerd door adequaat opgeleid en bevoegd personeel. Hun optreden moet aan onafhankelijk en steekproefsgewijs toezicht worden onderworpen.

4.1.7. Het EESC benadrukt dat controles aan zowel de binnen- als de buitengrenzen met behulp van technologieën voor monitoring en bewaking moeten worden getoetst op evenredigheid. Burgerrechtenorganisaties zouden kunnen helpen bij het evalueren en monitoren van de activiteiten.

4.1.8. Het EESC begrijpt dat het doel van de Commissie, zoals verwoord in artikel 13, is om een gemeenschappelijke procedure voor de lidstaten in te voeren met het oog op de controle en bewaking van de buitengrenzen van de EU en de grenzen van Schengen. Er wordt echter met geen woord gerept over toegang tot een rechtmatige asielprocedure of alternatieve vormen van toegang voor migranten, en evenmin over enig juridisch advies daaromtrent. Het EESC dringt erop aan dat de grondrechten van personen die aan de grenzen van de EU en het Schengengebied aankomen, alsook hun grondrecht om een inreisvergunning aan te vragen en hun recht om asiel aan te vragen, altijd worden geëerbiedigd. Met name kwetsbare personen, zieken en minderjarigen moeten met de nodige omzichtigheid worden opgevangen en eventueel worden overgedragen. Zoals reeds opgemerkt, maakt het EESC zich grote zorgen over de aan de buitengrenzen gemelde schendingen ([23]); tegelijkertijd erkent het dat de Commissie haar toezichtactiviteiten heeft versterkt ([24]).

4.1.9. Het EESC dringt er nogmaals bij de Commissie op aan om actief gebruik te maken van haar handhavingsbevoegdheden krachtens de Verdragen in situaties waarin er geen follow-up is van tekortkomingen die tijdens Schengenevaluaties zijn geconstateerd ([25]). Er moet prioriteit worden toegekend aan systemische praktijken die in strijd zijn met de normen van de grondrechten. Dit is met name van belang wanneer het gaat om kwetsbare migranten. Belangrijk is dat de Commissie zich niet alleen baseert op de bevindingen van het Schengenevaluatiemechanisme, maar ook zelf actief toezicht houdt op de situatie van de grondrechten, onder verwijzing naar het internationaal recht en met de steun van burgerrechtenorganisaties. Bovendien moet speciaal daartoe aangewezen personeel van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) aan de buitengrenzen actief zijn om toezicht te houden op de eerbiediging van de grondrechten.

4.2. *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (COM(2021) 890 final)* ([26])

4.2.1. Gezien de crisis aan sommige delen van de buitengrens van de EU in 2021 en daarvoor, heeft dit voorstel ten doel een specifieke noodprocedure voor migratiebeheer in te stellen en, zo nodig, te voorzien in steun- en solidariteitsmaatregelen om de aankomst van personen die door een derde land zijn geïnstrumentaliseerd, ordelijk, humaan en waardig te laten verlopen, met volledige eerbiediging van de grondrechten. Het EESC erkent de specifieke omstandigheden die de Europese Commissie ertoe noopten doeltreffend op te treden, maar herhaalt dat het zich zorgen maakt over het invoeren en normaliseren van snelle maatregelen bij de behandeling van kwetsbare migranten zonder dat er voldoende tijd en ruimte is om hun rechten te waarborgen ([27]).

4.2.2. Bovendien wordt met de herziene Schengenregels de belangrijke rol erkend die de lidstaten aan de buitengrenzen namens alle lidstaten en de Unie als geheel spelen in situaties waarin migranten voor politieke doeleinden worden geïnstrumentaliseerd. Het EESC erkent deze rol, maar onderstreept dat de bescherming van de EU- of Schengengrenzen niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten aan de buitengrenzen mag zijn. Het dringt erop aan dat de lidstaten het voorgestelde solidariteitsmechanisme proactief ondersteunen, maar vooral ook gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen, overeenkomstig het beginsel van flexibele solidariteit dat in het nieuwe pact inzake asiel en migratie is opgenomen.

([23]) PB C 105 van 4.3.2022, blz. 108.
([24]) PB C 105 van 4.3.2022, blz. 108.
([25]) PB C 105 van 4.3.2022, blz. 108.
([26]) Zie voor een verdere uitwerking EESC-advies REX/554 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).
([27]) PB C 123 van 9.4.2021, blz. 15.

4.2.3. Het EESC ziet in dat er specifieke richtsnoeren moeten komen voor situaties van bijzondere aard, maar benadrukt dat de voorgestelde definitie van "instrumentalisering" nogal vaag blijft. Het EESC dringt erop aan dat deze aanpak onder de loep wordt genomen om mogelijk misbruik van het begrip in de zin van een al te ruime toepassing te voorkomen. Bovendien herinnert het eraan dat de bestaande verdragen inzake asiel en crisissituaties fundamentele richtsnoeren en maatregelen bevatten. Het EESC wijst er met klem op dat de grondrechten van personen en vooral het beginsel van *non-refoulement* onder alle omstandigheden moeten worden geëerbiedigd.

4.2.4. Het EESC benadrukt dat een quasi-externalisering van de asielprocedure op ad-hocbasis aan de buitengrens van de EU problemen kan opleveren bij het toezicht op en de tenuitvoerlegging van een adequate controle en een fundamenteel op rechten gebaseerde aanpak, met name wat betreft de reeds bekritiseerde capaciteit van de lidstaten om controles vóór binnenkomst uit te voeren ([28]). Er moet voor worden gezorgd dat de getroffen lidstaat over de nodige capaciteit en faciliteiten beschikt om de noodsituatie op passende wijze te beheersen. Steun van andere lidstaten via het solidariteitsmechanisme, van centrale EU-agentschappen, vooral het EUAA, alsmede van ngo's en relevante internationale organisaties zoals het UNHCR, moet derhalve op proactieve wijze worden aangeboden en aanvaard, en niet alleen op verzoek van de getroffen lidstaat.

4.2.5. Het EESC wijst met name op de positieve en onmisbare rol van de maatschappelijke organisaties bij het verlenen van humanitaire hulp aan migranten die door derde landen worden geïnstrumentaliseerd, met name door hen voedsel, water, kleding, adequate medische verzorging en tijdelijk onderdak te verschaffen; ook steunen zij migranten en asielzoekers en geven zij hun informatie over hun rechten. De toegang van de organisaties tot migranten en asielzoekers in de getroffen grensgebieden moet altijd gewaarborgd blijven. Dergelijke organisaties moeten aanspraak kunnen maken op doeltreffende en vereenvoudigde financiële steun uit Europese fondsen, zoals noodhulp uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF).

4.2.6. In dit verband is het van het grootste belang dat het beginsel van non-refoulement niet wordt afgezwakt, maar dat de rechten van de mensen worden gewaarborgd en dat zij toegang krijgen tot rechtsbijstand en een op rechten gebaseerde procedure die onder toezicht van het UNHCR en het EUAA wordt uitgevoerd door deskundig en bekwaam personeel. Zoals elders reeds opgemerkt, vindt het EESC het zeer zorgwekkend dat de Commissie de nadruk legt op irreguliere migratie en zogenaamde vrijwillige of gedwongen terugkeer ([29]).

4.2.7. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat alternatieve redenen voor binnenkomst, zoals gezinshereniging, in aanmerking worden genomen.

4.2.8. Het EESC maakt zich zorgen over de huisvesting van migranten en asielzoekers, vooral tijdens hun registratieproces. Er moet voor worden gezorgd dat de lidstaten personen op de meest correcte en waardige manier kunnen huisvesten, zonder hen als vanzelfsprekend in bewaring te houden. Voorkomen moet worden dat de bewegingsvrijheid van de betrokken personen op grote schaal wordt beperkt. Humanitaire en andere maatschappelijke organisaties moeten daarop kunnen toezien.

Brussel, 18 mei 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

([28]) PB C 123 van 9.4.2021, blz. 15.
([29]) PB C 517 van 22.12.2021, blz. 86.