Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izmenjavi informacij med organi kazenskega pregona držav članic ter razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2006/960/PNZ

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

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o avtomatizirani izmenjavi podatkov za policijsko sodelovanje (okvir Prüm II) ter spremembi sklepov Sveta 2008/615/PNZ in 2008/616/PNZ ter uredb (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 in (EU) 2019/818 Evropskega parlamenta in Sveta

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

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o obravnavanju instrumentalizacije na področju migracij in azila

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

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja

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

(2022/C 323/12)

Poročevalec: **Krzysztof Stanisław BALON**

Zaprosilo	Evropska komisija, 2. 5. 2022
Pravna podlaga	Člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 5. 2022
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	18. 5. 2022
Plenarno zasedanje št.	569
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	210/3/4

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Ruska vojaška agresija proti Ukrajini v neposredni bližini zunanjih meja EU prinaša nepredvidljive in korenite spremembe. Glede na njene ogromne daljnosežne in predvidoma dolgotrajne učinke na vseh ravneh, med drugim doslej največje število beguncev po drugi svetovni vojni, je to največja grožnja delovanju schengenskega območja in varnosti celotne Evropske unije v njuni zgodovini.

1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) zelo ceni, da je bila zaradi ruske agresije proti Ukrajini ([1]) prvič aktivirana Direktiva Sveta 2001/55/ES ([2]) (direktiva o začasni zaščiti). Poleg tega želi spodbuditi Komisijo, da preuči možnost širše uporabe in aktivacije direktive za državljane tretjih držav v prihodnjih hudih in nujnih kriznih razmerah. Trenutna aktivacija direktive bi se lahko uporabila za razvoj mehanizmov solidarnosti med državami članicami EU.

([1]) Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

([2]) Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL L 212, 7.8.2001, str. 12).

1.3 V zvezi s tem EESO odločno podpira nujnost sprejetja učinkovitih, pristnih, humanih in humanitarnih skupnih evropskih predpisov o migracijah, azilu in varnostnem sodelovanju na odprtem, vendar tudi enako varnem schengenskem območju, ki bodo popolnoma v skladu z Listino o temeljnih pravicah. Odbor se močno zavzema za boljše pogoje za vse begunce.

1.4 Posledice vojne ogrožajo tudi evropski model socialnega tržnega gospodarstva ter svobodo in pravice državljanov EU in drugih prebivalcev. EESO spodbuja ohranjanje in vrednotenje schengenskega območja v njegovi sedanji obliki, da bi zagotovili ne le prosto gibanje ljudi, temveč tudi delovanje enotnega trga.

1.5 Med krizo zaradi COVID-19 so številne države članice uvedle nadzor na mejah in druge omejitve prostega gibanja, ne da bi si prizadevale uskladiti in ustrezno utemeljiti take omejitve na evropski ravni, četudi je – kot je bilo že navedeno v prejšnjem mnenju – ohranjanje odprtih meja ključnega pomena za polno delovanje enotnega trga, okrevanje in povečanje odpornosti ter za krepitev evropske solidarnosti in identitete. To kaže tudi na potrebo po mehanizmu odločanja na medinstitucionalni ravni v „realnem času“ v kriznih razmerah. EESO v vsakem primeru popolnoma podpira stališče Komisije, da je treba notranje meje ohraniti odprte tudi v kriznih razmerah. Morebitne omejitve potovanj med schengenskimi državami, uvedene zaradi kriznih razmer, bi morale biti začasne in ne bi smele presegati morebitnih omejitev potovanj znotraj držav članic.

1.6 EESO se popolnoma strinja s stališčem Komisije, da lahko policijske kontrole in sodelovanje, tudi z izmenjavo informacij in komuniciranjem, dosežejo enake rezultate kot začasni nadzor na notranjih mejah in manj posegajo v prosti pretok oseb, blaga in storitev. Ob tem pozdravlja vzpostavitev neformalne strokovne skupine, sestavljene iz strokovnjakov iz vseh držav članic, ki bo Komisiji svetovala in jo podpirala pri spremljanju in uporabi direktive o izmenjavi informacij med organi kazenskega pregona držav članic. Predlaga, da se v delo te neformalne strokovne skupine vključijo ustrezne in reprezentativne organizacije civilne družbe ter tudi Odbor sam.

1.7 Tudi pri tem EESO poudarja, da je treba nujno ohraniti neodvisnost sodstva, zlasti v primerih fizične prisotnosti pravosodnih organov na lokaciji enotne kontaktne točke. Nadalje bi morale biti organizacije civilne družbe (zlasti tiste, ki imajo nadzorno vlogo ali delujejo na področju zaščite ranljivih skupin, vključno z migranti) deležne posebne zaščite pri prejemanju informacij od enotnih kontaktnih točk.

1.8 EESO se zaveda ambicioznih dejavnosti zbiranja podatkov, ki jih bodo države članice razvile v okviru Prüm II. Prüm II je precej zahtevnejši v primerjavi s Prüm I, saj od držav članic zahteva, da postavijo tehnične naprave za prepoznavanje obraza. Odbor je pri tem zaskrbljen zaradi nevarnosti vplivov na izmenjavo digitalnih podatkov, zlasti zaradi nedavnih nepreglednih vojnih razmer v Evropi.

1.9 EESO poziva k uvedbi temeljitejših in pogostejših nadzornih mehanizmov za zagotavljanje visokih etičnih standardov pri zbiranju in shranjevanju podatkov v Europolu, zlasti v zvezi s tretjimi državami, ter k določitvi jasne časovne omejitve za shranjevanje teh podatkov. Priporoča, da organizacije civilne družbe ter drugi pomembni in potencialno prizadeti akterji redno spremljajo dejavnosti Europola.

1.10 EESO se popolnoma zaveda temeljnih pravic ljudi, ki prihajajo na evropske in schengenske meje, ter njihove načelne pravice, da zaprosijo za dovoljenje za vstop, in pravice, da zaprosijo za azil. Ponovno želi opozoriti na spoštovanje pravice do nevračanja.

1.11 EESO poziva države članice, naj prevzamejo deljeno odgovornost, kot jo uvaja mehanizem prožne solidarnosti v novem paktu o azilu in migracijah. Morale bi biti proaktivne pri izkazovanju solidarnosti z drugimi državami članicami, zlasti v kriznih razmerah.

1.12 EESO zlasti opaža nepogrešljivo pozitivno vlogo organizacij civilne družbe, ki nudijo humanitarno pomoč migrantom, ki jih instrumentalizirajo tretje države, ter podpirajo in obveščajo o pravicah migrantov in prosilcev za azil. Tem organizacijam bi bilo treba vedno zagotoviti dostop do migrantov in prosilcev za azil na prizadetih obmejnih območjih. Upravičene bi morale biti do učinkovite in poenostavljene finančne podpore v okviru evropskega financiranja, kot je nujna pomoč iz Sklada za azil, migracije in vključevanje.

1.13 EESO predlaga uvedbo obsežnih programov za izobraževanje in ozaveščanje, da bi med ljudmi okrepili dojemanje migracij kot splošno pozitiven pojav za družbe, ki sprejmejo migrante. Ti programi bi se usklajevali centralno, izvajale pa bi jih posamezne države članice.

2. **Splošne ugotovitve**

2.1 To mnenje se pripravlja v času največje grožnje delovanju schengenskega območja in varnosti Evropske unije v njuni zgodovini, ki jo je povzročila ruska vojaška agresija na Ukrajino v neposredni bližini zunanjih meja EU. Ker so te vojne razmere tudi vir doslej največjega števila migrantov in beguncev po drugi svetovni vojni, se znova poudarja izjemen pomen varnosti zunanjih meja in stabilnosti schengenskega območja kot osnovnega pogoja za notranjo varnost, poleg tega pa tudi potreba po učinkovitih, pristnih, humanih in humanitarnih skupnih evropskih predpisih o migracijah in azilu.

2.2 Na schengenskem območju v 26 državah živi več kot 420 milijonov ljudi. Odprava nadzora na notranjih mejah med schengenskimi državami članicami je neločljiv del evropskega načina življenja: skoraj 1,7 milijona ljudi živi v eni schengenski državi, dela pa v drugi. Ljudje so si ustvarili življenje na podlagi svoboščin, ki jih ponuja schengensko območje, saj 3,5 milijona ljudi vsak dan prečka meje med državami članicami v tem območju.

2.3 Odbor je 20. oktobra 2021 sprejel mnenje o sporočilu Komisije Strategija za v celoti delujoče in odporno schengensko območje ([3]). Strategija je po mnenju Odbora dobrodošla, saj bi Komisija morala odločneje podpreti potovanja brez meja v Evropi. EESO je poudaril, da je zaskrbljenost držav članic glede varnosti bolje reševati z večjim in okrepljenim sodelovanjem in usklajevanjem med organi kazenskega pregona kot pa s ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah.

2.4 Hkrati želi Odbor ponovno izraziti zaskrbljenost glede nadaljnjega izključevanja nekaterih držav članic, in sicer Romunije, Bolgarije in Hrvaške, iz polne uporabe schengenskega pravnega reda. Skupaj s Komisijo poziva k hitrim in odločnim ukrepom Sveta v zvezi s tem. Poleg tega želi spodbuditi Komisijo, da zaključi oceno o izvajanju schengenskega pravnega reda tudi za Ciper. Ponovno tudi poudarja, da so EU in njene države članice pri izvajanju politike EU na področju upravljanja meja, interoperabilnosti, upravljanja migracij in azila ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah vedno zavezane Listini o temeljnih pravicah.

2.5 V okviru izvajanja strategije je Evropska komisija decembra 2021 predlagala posodobljena pravila za okrepitev upravljanja schengenskega območja ([4]). S ciljnimi spremembami se bo izboljšalo usklajevanje na ravni EU, države članice pa bodo bolje usposobljene za spopadanje z novimi izzivi tako pri upravljanju skupni zunanjih meja EU kot tudi notranjih meja na schengenskem območju. S posodobljeno različico pravil se želi zagotoviti, da bo nadzor na notranjih mejah ponovno uveden zgolj kot skrajni ukrep. Na podlagi izkušenj, pridobljenih med pandemijo COVID-19, nova pravila uvajajo tudi skupna orodja za učinkovitejše upravljanje zunanjih meja v primeru krize na področju javnega zdravja. Obravnavana je tudi instrumentalizacija migrantov, in sicer v posodobljeni različici schengenskih pravil in v vzporednem predlogu ukrepov, ki jih v takih primerih države članice lahko sprejmejo na področju azila in vračanja ([5]).

2.6 Posodobljena pravila so bila objavljena v svežnju petih predlogov v zvezi z varnostno unijo in Schengenskim sporazumom. Zaradi nezakonodajne narave enega od predlogov se to mnenje osredotoča na štiri predloge, in sicer na direktivo o izmenjavi informacij med organi kazenskega pregona držav članic ([6]), uredbo o avtomatizirani izmenjavi podatkov za policijsko sodelovanje ([7]), uredbo o obravnavanju instrumentalizacije na področju migracij in azila ([8]) in uredbo o spremembi uredbe o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja ([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 EESO je kljub temu trdno prepričan, da bodo dodatni, posebni in začasni ukrepi in spremembe, uvedeni v vseh delih svežnja o schengenskem območju in usmerjeni v učinkovito upravljanje meja, spoštovali pravice in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti svobodo gibanja in prebivanja (člen 45) ter pravico do azila (člen 18) in načelo *nevračanja* (člen 19), kot je jasno poudarjeno v predlogih.

2.8 Kot je navedeno drugje ([10]), je treba diskurz o migracijah in varnosti, ki je prisoten v predlaganih dokumentih, preudarno preoblikovati. Označevanje migracij kot grožnje in predstavljanje migrantov kot nevarnih pomenita razčlovečenje ljudi in koristita samo tistim, ki jih želijo izkoristiti zaradi geostrateških ali nacionalnih političnih razlogov. Na migracije je treba gledati kot na pozitivno vrednoto. Priseljenci so postali nepogrešljivi in njihov prispevek je v naših družbah in gospodarstvih vse bolj potreben.

3. **Posebne ugotovitve v zvezi s svežnjem o varnostni uniji**

3.1 *Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izmenjavi informacij med organi kazenskega pregona držav članic (COM (2021) 782 final)*

3.1.1 Splošni cilj tega predloga je, da se zakonsko uredijo organizacijski in postopkovni vidiki izmenjave informacij med organi kazenskega pregona v EU, da bi se prispevalo k uspešni in učinkoviti izmenjavi takih informacij, s tem pa k varovanju v celoti delujočega in odpornega schengenskega območja.

3.1.2 EESO se popolnoma strinja s stališčem Komisije, da lahko policijske kontrole in sodelovanje, tudi z izmenjavo informacij in komuniciranjem, dosežejo enake rezultate kot začasni nadzor na notranjih mejah in manj posegajo v prosti pretok oseb, blaga in storitev. Hkrati podpira stališče Komisije, da morajo biti takšni ukrepi popolnoma skladni s temeljnimi pravicami, skupaj z zahtevami glede varstva podatkov po veljavni zakonodaji EU. Med temeljnimi pravicami posameznikov iz Pogodbe o delovanju Evropske unije in potrebo po boljšem kazenskem pregonu v boju proti kriminalu in njegovem pregonu je treba vzpostaviti boljše ravnotežje, da se zagotovi ozračje varnosti in pravičnosti v EU, kot je bilo že navedeno ([11]). Agencije EU in zunanji akterji bi morali skrbno spremljati vsako neravnotežje ali kršitev temeljnih pravic ter o tem poročati.

3.1.3 Odbor zato pozdravlja ustanovitev neformalne strokovne skupine, sestavljene iz strokovnjakov iz vseh držav članic, ki bo Komisiji svetovala in jo podpirala pri spremljanju in uporabi direktive, tudi pri pripravi smernic Komisije. V tem kontekstu predlaga, da se v delo neformalne skupine strokovnjakov vključijo ustrezne in reprezentativne organizacije civilne družbe ter EESO sam.

3.1.4 EESO želi ponovno poudariti, da je treba upoštevati in v spremljanje izmenjave podatkov vključiti osnovno raven informacij, ki jih je treba izmenjati: opredelitve (hudega) kaznivega dejanja ([12]) ter zagotavljanje, da vse strani, tako prosilci kot dajalci podatkov, upoštevajo iste opredelitve in izhodišča.

3.1.5 Ob upoštevanju zmogljivosti enotnih kontaktnih točk, vključno s stalno razpoložljivostjo pravosodnih organov, pristojnih za izdajo potrebnih sodnih odobritev, EESO poudarja, da je absolutno nujno in obvezno zagotoviti neodvisnost sodstva. V praksi je to lahko še posebej pomembno, kadar so pravosodni organi ali njihovi predstavniki fizično prisotni na lokaciji enotne kontaktne točke.

3.1.6 Organizacije civilne družbe, zlasti tiste, ki imajo nadzorno vlogo ali delujejo na področju zaščite ranljivih skupin, vključno z migranti, morajo biti deležne posebne zaščite pri prejemanju informacij od enotnih kontaktnih točk, saj obstaja velika verjetnost povzročitve neupravičene škode za življenjske interese teh pravnih oseb.

([10]) Mnenje ESSO SOC/707 (UL C 290, 29.7.2022, str. 90).
([11]) UL C 367, 10.10.2018, str. 84.
([12]) UL C 367, 10.10.2018, str. 84, točka 4.3.

3.2 *Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o avtomatizirani izmenjavi podatkov za policijsko sodelovanje (okvir Prüm II) (COM(2021) 784 final)*

3.2.1 Predlog za okvir Prüm II temelji na obstoječem Prümskem okviru (sklepa Sveta 2008/615/PNZ ([13]) in 2008/616/PNZ ([14]), vključno s Prümsko konvencijo), „ga krepi in posodablja ter omogoča interoperabilnost z drugimi informacijskimi sistemi EU“. Sčasoma naj bi pobuda ustvarila novo arhitekturo, „ki bo omogočala lažjo in hitrejšo izmenjavo podatkov med državami članicami ter zagotavljala visoko raven varstva temeljnih pravic“.

3.2.2 EESO se zaveda ambicioznih dejavnosti zbiranja podatkov, ki jih bodo pripravile države članice. Na podlagi izkušenj z izvajanjem okvira Prüm I je prikazano, koliko časa morajo države članice porabiti za vzpostavitev zahtevanih orodij za zbiranje podatkov. Okvir Prüm II gre še precej dlje, saj od držav članic zahteva, da postavijo tehnične naprave za prepoznavanje obrazov, kar se zaenkrat v državah članicah le delno izvaja. Do primerljive ravni zbiranja podatkov v vseh državah članicah bi lahko preteklo veliko časa, to pa bi lahko povzročilo težave pri zagotavljanju interoperabilnosti, kar je že vzbudilo nekaj zaskrbljenosti ([15]). Odbor je zaradi nedavnih perečih, kaotičnih in nepreglednih vojnih razmer v Evropi še posebej zaskrbljen zaradi nevarnosti vpliva na izmenjavo digitalnih podatkov.

3.2.3 Kot je bilo že navedeno ([16]), je treba varstvo osebnih podatkov v skladu z ustreznimi pravnimi okviri vedno spoštovati, zlasti kadar gre za izjemno občutljive osebne podatke, kot so tisti iz Prümskih sklepov. EU in EESO sta izrazila mnenje o splošnih smernicah za dovolj občutljivo ravnanje s podatki v Evropi ([17]).

3.2.4 EESO izpostavlja, da je treba še posebej skrbno obravnavati obvezno vzpostavitev banke podatkov za prepoznavanje obrazov po vsej EU in izmenjavo teh podatkov, četudi v obliki številk zapisov in šifriranih formatov. Evropski parlament je v dokumentu 2020/2016(INI) ([18]) priporočil umik in previdnost pri uporabi orodij za prepoznavanje obrazov, tudi zato, ker se zaradi snemanja in izmenjave podob obraza posameznikov ti znajdejo v nevarnosti, da jih prepoznajo. Zato EESO izraža veliko zaskrbljenost nad predlogom za samoumevno vzpostavitev nacionalnih bank podatkov o podobah obraza in njihovo izmenjavo med sodelujočimi državami članicami po vsej Uniji. Poziva, naj se na visoki ravni natančno preuči vprašanje sorazmernosti in zaupnosti pri varovanju osebnih podatkov. Čeprav v celoti priznava splošni cilj tega predloga, ki izhaja iz cilja, ki temelji na Pogodbi, v zvezi s povečanjem notranje varnosti Evropske unije, bi se lahko štelo, da uporaba prepoznavanja obrazov ni obvezna.

3.2.5 EESO je poleg tega zaskrbljen zaradi predloga o izmenjavi kazenskih evidenc med vsemi državami članicami, tudi če so številke evidenc delno anonimizirane in so pri prenosu šifrirane. Organi kazenskega pregona imajo v različnih državah članicah različne standarde za opredelitev in registracijo osumljencev in storilcev kaznivih dejanj. Zato je lahko izmenjava na zahtevo za ujemanje podatkov odvisna od presoje posameznih policistov. To lahko privede do tega, da se osumljenci v eni državi članici, npr. v zvezi z aktivnostmi za pravice beguncev, vpišejo v kazensko evidenco druge države članice. Pri tem morajo biti pravice dostopa in hrambe očitno zaupne in omejene, da ne bi nesorazmerno ogrožali temeljnih pravic.

([13]) Sklep Sveta 2008/615/PNZ z dne 23. junija 2008 o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu (UL L 210, 6.8.2008, str. 1).

([14]) Sklep Sveta 2008/616/PNZ z dne 23. junija 2008 o izvajanju Sklepa 2008/615/PNZ o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu (UL L 210, 6.8.2008, str. 12).

([15]) UL C 105, 4.3. 2022, str. 108.

([16]) UL C 105, 4.3. 2022, str. 108.

([17]) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za podatke (COM(2020) 66 final), sprejeto 18. septembra 2020, in Mnenje EESO (UL C 429, 11.12.2020, str. 290).

([18]) Resolucija Evropskega parlamenta z dne 6. oktobra 2021 o umetni inteligenci v kazenskem pravu in njeni uporabi v policiji in pravosodnih organih na področju kazenskih zadev (2020/2016(INI)) (UL C 132, 24.3.2022, str. 17).

Nadalje je treba določiti trdna in skupna merila za opredelitev (hudega) kaznivega dejanja in osumljencev kaznivih dejanj. V zvezi s tem je treba spoštovati in izvajati že uveljavljena pravila ([19]).

3.2.6 EESO se zavzema za uvedbo temeljitejših in pogostejših nadzornih mehanizmov, da bi zagotovili etično zbiranje, zlasti v zvezi s tretjimi državami, in shranjevanje Europolovih podatkov ter določili jasne časovne omejitve za njihovo shranjevanje. Kot že navedeno, pozdravljamo osrednjo vlogo Europola v evropski arhitekturi predvsem na področju preprečevanja čezmejnih kaznivih dejanj in boja proti kriminalu, tudi v smislu izmenjave podatkov; a je treba to vlogo neodvisno pregledati in oceniti, tudi s strani civilne družbe, socialnih partnerjev in ustreznih deležnikov, zlasti tistih skupin in posameznikov, na življenje katerih bi lahko dejavnosti kazenskega pregona neupravičeno ali neutemeljeno vplivale ([20]). Europol je bil večkrat obtožen, da združuje podatke osumljencev in storilcev kaznivih dejanj s podatki drugih fizičnih oseb ([21]). Zagotoviti je treba zlasti, da ne bo prišlo do neustreznega prekrivanja z vprašanji migracij in azila. EESO priporoča, da organizacije civilne družbe ter drugi pomembni in potencialno prizadeti akterji redno spremljajo dejavnosti Europola, poleg tega pa predlaga uvedbo mehanizmov za preglednost.

4. **Posebne ugotovitve v zvezi s schengenskim svežnjem**

4.1 *Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (COM(2021) 891 final)*

4.1.1 Schengensko območje je območje, na katerem lahko državljani Evropske unije in državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo na tem območju, ter blago in storitve potujejo, ne da bi bili podvrženi nadzoru na notranjih mejah. Schengen je bistveni element območja svobode, varnosti in pravice ter ključni element za delovanje enotnega trga. Njegovo oblikovanje je evropski družbi prineslo znatne družbene in gospodarske koristi.

4.1.2 Čeprav lahko obsežne izredne razmere na področju javnega zdravja, kot so pandemije, predstavljajo resno grožnjo javnemu redu, jih ne smemo obravnavati kot razlog za ponovno uvedbo mejnega nadzora na schengenskem območju. Takšno ravnanje nima konstruktivnega značaja. Enako bi moralo veljati za izvajanje policijskih ali drugih javnih pooblastil na območjih notranjih meja, kar bi bilo dejansko enakovredno mejnim kontrolam. Morebitne omejitve potovanj med schengenskimi državami uvedene na podlagi obsežnih izrednih razmer na področju javnega zdravja ne bi smele presegati morebitnih omejitev potovanj znotraj držav članic. Sicer bo ogrožen celoten koncept območja brez nadzora na notranjih mejah, ki tvori del evropskega DNK ([22]). Poleg tega lahko takšni predpisi oslabijo prizadevanja za skupno evropsko zdravstveno politiko, zlasti na področju obvladovanja epidemij.

4.1.3 EESO pozdravlja poskus Komisije, da uvede nove postopkovne zaščitne ukrepe v primeru enostranske ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah. Namen predloga je pojasniti in razširiti seznam elementov, ki jih mora država članica oceniti pri sprejemanju odločitve o začasni ponovni uvedbi ali podaljšanju mejnega nadzora. Komisija bo morala izdati mnenje o sorazmernosti in nujnosti teh odločitev ter začeti postopek posvetovanja z državami članicami. EESO poziva k nadaljnjemu pojasnjevanju uvedenih postopkovnih zaščitnih ukrepov, predvsem tako, da se določi jasna časovna omejitev morebitnih podaljšanj.

4.1.4 EESO ob tem meni, da razlikovanje med „nujnimi“ in „nenujnimi“ potovanji na schengenskem območju pomeni tudi resno grožnjo temeljem schengenskega sistema.

([19]) Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, 4.5.2016, str. 89) (Direktiva o kazenskem pregonu) in Direktiva (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji (UL L 194, 19.7.2016, str. 1) (Direktiva o kibernetski varnosti).

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

([21]) Fotiadis, A., in drugi: *A data „black hole“: Europol ordered to delete vast store of personal data* (Podatkovna „črna luknja“: Europol mora izbrisati obsežno zbirko osebnih podatkov), The Guardian, 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]) Sporočilo „Strategija za v celoti delujoče in odporno schengensko območje“ (COM(2021) 277 final).

4.1.5 EESO v celoti podpira stališče Komisije in jo tudi poziva, naj pri omejevanju mejnih prehodov ali njihovega delovnega časa v celoti upošteva pravice državljanov tretjih držav, ki prosijo za mednarodno zaščito. Zagotoviti je treba učinkovit dostop do mejnih točk in učinkovito zaščito pravice do azila.

4.1.6 To je povezano z zaskrbljenostjo EESO, saj je treba osebe, prijete na notranjih mejah, dostojno obravnavati in jih obveščati o njihovih pravicah, namesto da se legalizirajo oblike vračanja z notranjih meja. Pri takšnem pristopu obstaja veliko tveganje, da se odprejo vrata za nenadzorovano rasno profiliranje. Zagotovitev prostega gibanja oseb na schengenskem območju bi morala biti najpomembnejša prioriteta. Nadzor naj izvaja samo ustrezno usposobljeno in pooblaščeno osebje. Naključno bi bilo treba neodvisno spremljati njihova dejanja.

4.1.7 EESO poudarja, da bi bilo treba pri kontrolah na notranjih in zunanjih mejah, ki se izvajajo s tehnologijami za spremljanje in nadzor, preveriti njihovo sorazmernost. Pri dejavnostih pregledovanja in spremljanja bi lahko pomagale organizacije za državljanske pravice.

4.1.8 Odbor razume cilj Komisije v zvezi s členom 13, da se vzpostavi skupni postopek za države članice za nadzor in spremljanje zunanjih in schengenskih meja EU. Ne omenja pa dostopa do zakonitega postopka za pridobitev azila ali alternativnih oblik dostopa za migrante, prav tako pa ne omenja pravnega svetovanja v zvezi s tem. EESO poziva, naj se vedno spoštujejo temeljne pravice oseb, ki dosežejo evropske in schengenske meje, ter njihova načelna pravica, da zaprosijo za dovoljenje za vstop, in pravica, da zaprosijo za azil. Zlasti ranljive osebe, bolnike in mladoletnike je treba sprejeti in jih morebiti s previdnostjo premestiti. Kot že navedeno, je EESO zelo zaskrbljen zaradi prijavljenih kršitev na zunanjih mejah ([23]), hkrati pa se zaveda, da je Komisija poostrila nadzorne aktivnosti ([24]).

4.1.9 EESO ponovno spodbuja Komisijo, naj dejavno uporabi svoje izvršilne pristojnosti iz Pogodb v primerih, kadar ni dovolj nadaljnjega ukrepanja v zvezi s pomanjkljivostmi, ugotovljenimi med schengenskimi ocenjevanji ([25]). Prednostno je treba obravnavati sistemske prakse, s katerimi se kršijo pravila o temeljnih pravicah. To je še zlasti pomembno, ko gre za ranljive migrante. Komisija se ne bi smela zanašati le na ugotovitve schengenskega ocenjevalnega mehanizma, temveč bi morala tudi sama aktivno spremljati stanje na področju temeljnih pravic s sklicevanjem na mednarodno pravo in ob podpori organizacij za državljanske pravice. Poleg tega bi bilo treba na zunanje meje napotiti uslužbence Agencije Evropske unije za azil in Agencije Evropske unije za temeljne pravice, da bi nadzirali spoštovanje temeljnih pravic.

4.2 *Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o obravnavanju instrumentalizacije na področju migracij in azila (COM(2021) 890 final)* ([26])

4.2.1 Ob upoštevanju krize na nekaterih delih zunanje meje EU v letu 2021 in prej je namen tega predloga vzpostaviti poseben postopek upravljanja migracij v izrednih razmerah ter po potrebi zagotoviti podporne in solidarnostne ukrepe za urejeno, humano in dostojanstveno upravljanje prihoda oseb, ki jih je instrumentalizirala tretja država, ob polnem spoštovanju temeljnih pravic. EESO priznava posebne okoliščine, zaradi katerih je morala Evropska komisija učinkovito ukrepati, vendar ponovno izraža zaskrbljenost glede uvajanja in normalizacije hitrih ukrepov pri obravnavi ranljivih migrantov, pri čemer ni dovolj časa in prostora za zagotovitev njihovih pravic ([27]).

4.2.2 Poleg tega revidirana schengenska pravila priznavajo pomembno vlogo, ki jo imajo države članice na zunanjih mejah v imenu vseh držav članic in Unije kot celote takrat, ko so migranti instrumentalizirani v politične namene. EESO priznava to vlogo, vendar poudarja, da zunanjih meja EU ali schengenskih meja ne morejo varovati samo države članice na zunanjih mejah. Države članice poziva, naj proaktivno podprejo predlagani solidarnostni mehanizem, predvsem pa prevzamejo deljeno odgovornost, kot je bila uvedena z mehanizmom prožne solidarnosti v novem paktu o azilu in migracijah.

([23]) UL C 105, 4.3.2022, str. 108.
([24]) UL C 105, 4.3.2022, str. 108.
([25]) UL C 105, 4.3.2022, str. 108.
([26]) Za nadaljnje razlikovanje glej mnenje EESO REX/554, (še ni objavljeno v Uradnem listu).
([27]) UL C 123, 9.4.2021, str. 15.

4.2.3 Čeprav Odbor priznava, da je treba pripraviti posebne smernice za primere posebne narave, je treba poudariti, da je predlagana opredelitev „instrumentalizacije“ precej nejasna. Poziva, naj se ta pristop preveri, da bi se izognili morebitni zlorabi koncepta s preširoko uporabo. Opozarja tudi, da so v pogodbah o azilu in kriznih razmerah že določene temeljne smernice in ukrepi. Nujno poudarja, da je treba v vseh okoliščinah spoštovati temeljne pravice ljudi in predvsem načelo *nevračanja*.

4.2.4 EESO poudarja, da je kvazi eksternalizacijo azilnega postopka na zunanjo mejo EU na *ad hoc* način težko nadzorovati in izvajati z zadostnim nadzorom in v osnovi v pravice usmerjenim pristopom, zlasti ko gre za zmogljivosti držav članic za preverjanje pred vstopom, ki so že bile tarča kritik ([28]). Zagotoviti je treba, da ima prizadeta država članica potrebne zmogljivosti in naprave, ki ji omogočajo ustrezno obvladovanje izrednih razmer. Podporo drugih držav članic prek mehanizma solidarnosti, osrednjih agencij EU, predvsem Agencije EU za azil (EUAA), ter nevladnih organizacij in ustreznih mednarodnih organizacij, kot je UNHCR, je treba ponuditi in sprejeti na proaktiven način in ne le na zahtevo prizadete države članice.

4.2.5 EESO zlasti opozarja na nepogrešljivo pozitivno vlogo organizacij civilne družbe, ki nudijo humanitarno pomoč migrantom, ki so jih instrumentalizirale tretje države, na primer s hrano, vodo, obleko, ustrezno zdravstveno oskrbo in začasnim zatočiščem, ter podpirajo in obveščajo o pravicah migrantov in prosilcev za azil. Tem organizacijam bi bilo treba vedno zagotoviti dostop do migrantov in prosilcev za azil na prizadetih obmejnih območjih. Upravičene bi morale biti do učinkovite in poenostavljene finančne podpore v okviru evropskega financiranja, kot je nujna pomoč Sklada za azil, migracije in vključevanje.

4.2.6 Zato je izredno pomembno, da se načelo *nevračanja* ne omili, temveč da se ljudem zagotovijo pravice in dostop do pravne podpore ter na pravicah temelječega postopka, ki ga izvaja strokovno usposobljeno in sposobno osebje pod nadzorom UNHCR in EUAA. Kot je navedeno drugje, je Odbor zelo zaskrbljen, ker se Komisija osredotoča na nezakonite migracije in tako imenovano prostovoljno ali prisilno vračanje ([29]).

4.2.7 Zagotoviti je treba tudi, da se upoštevajo alternativni razlogi za vstop, denimo združitev družine.

4.2.8 EESO je zaskrbljen zlasti zaradi vidika nastanitve migrantov in prosilcev za azil med postopkom registracije. Zagotoviti je treba, da lahko države članice osebe namestijo na najbolj primeren in dostojanstven način, ne da bi jih avtomatično pridržale. Preprečiti je treba množično omejevanje svobode gibanja zadevnih oseb. Civilni družbi in humanitarnim organizacijam je treba dovoliti spremljanje.

V Bruslju, 18. maja 2022

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

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