Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF

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

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete (”Prüm II”) och om ändring av rådets beslut 2008/615/RIF och 2008/616/RIF samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/818

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

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrations- och asylområdet

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

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer

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

(2022/C 323/12)

Föredragande: **Krzysztof BALON**

Remiss	Europeiska kommissionen, 2.5.2022
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	3.5.2022
Antagande vid plenarsessionen	18.5.2022
Plenarsession nr	569
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	210/3/4

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Rysslands militära angrepp på Ukraina alldeles i anslutning till EU:s yttre gräns kan leda till oförutsägbara förändringar. Med tanke på de vittomfattande och förmodat långvariga effekterna på alla nivåer, bl.a. ett exceptionellt stort antal flyktingar (det största antalet sedan andra världskriget), utgör angreppet historiskt sett det största hotet mot Schengenområdets funktion och säkerheten i Europeiska unionen som helhet.

1.2 Mot bakgrund av Rysslands angrepp på Ukraina uppskattar EESK varmt den första aktiveringen av rådets direktiv 2001/55/EG ([1]) om tillfälligt skydd ([2]). Vidare vill kommittén uppmuntra kommissionen att överväga att bredda användningen och aktiveringen av direktivet för tredjelandsmedborgare i framtida allvarliga och trängande krissituationer. Den pågående aktiveringen av direktivet kunde mycket väl användas till att bygga solidaritetsmekanismer mellan medlemsstaterna.

([1]) Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12)

([2]) Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1).

1.3 I detta sammanhang stöder EESK helhjärtat det brådskande behovet av effektiva, genuina, humana – och humanitära – gemensamma EU-bestämmelser om migration, asyl och säkerhetssamarbete i ett öppet men samtidigt säkert Schengenområde, i full överensstämmelse med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kommittén efterlyser med kraft en förbättring av förhållandena för samtliga flyktingar.

1.4 Följderna av kriget är också ett hot mot den europeiska modellen med en social marknadsekonomi och mot EU-medborgarnas och övriga invånares frihet och rättigheter. EESK uppmuntrar till att bevara och värdesätta Schengenområdet som det nu är utformat i syfte att säkerställa inte bara den fria rörligheten för människor, utan även den inre marknadens funktion.

1.5 Under covid-19-krisen införde många medlemsstater gränskontroller och andra inskränkningar av den fria rörligheten utan några ansträngningar för att samordna och vederbörligen motivera sådana begränsningar på EU-nivå, trots att det – som kommittén har påpekat i ett tidigare yttrande – är avgörande att upprätthålla öppna gränser för att den inre marknaden ska fungera smidigt, för att motståndskraften ska kunna återställas och öka, och för att främja europeisk solidaritet och identitet. Detta belyser också behovet av en mekanism för beslutsfattande i realtid på interinstitutionell nivå i krissituationer. EESK stöder under alla omständigheter till fullo kommissionens ståndpunkt att hålla de inre gränserna öppna, även i krissituationer. Eventuella reserestriktioner mellan Schengenstater som införs till följd av krissituationer bör vara tillfälliga och inte vara mer omfattande än eventuella reserestriktioner inom medlemsstaterna.

1.6 EESK instämmer helt i kommissionens ståndpunkt att poliskontroller och polisiärt samarbete, inbegripet informationsutbyte och kommunikation, kan ge samma resultat som tillfälliga kontroller vid de inre gränserna och är mindre inkräktande på den fria rörligheten för personer, varor och tjänster. I detta sammanhang välkomnar kommittén inrättandet av en informell expertgrupp bestående av sakkunniga från varje medlemsstat för att ge råd och stöd till kommissionen i övervakningen och tillämpningen av direktivet om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. EESK föreslår att relevanta och representativa organisationer i det civila samhället, liksom kommittén själv, inkluderas i arbetet i denna informella expertgrupp.

1.7 Dessutom betonar EESK härvidlag att det är absolut nödvändigt att upprätthålla rättsväsendets oberoende, särskilt i fall där de rättsliga organen är belägna på platsen för den gemensamma kontaktpunkten. Dessutom bör det civila samhällets organisationer (särskilt övervakningsorganisationer eller sådana som arbetar med att skydda utsatta grupper, inklusive migranter) åtnjuta särskilt skydd när det gäller att tillhandahålla information genom gemensamma kontaktpunkter.

1.8 EESK inser hur ambitiös den datainsamlingsverksamhet är som medlemsstaterna ska utveckla inom ramen för Prüm II. Prüm II går ett stort steg längre än Prüm I genom att kräva att medlemsstaterna ska införa tekniska installationer för ansiktsigenkänning. I detta sammanhang är kommittén oroad över faran med att påverka det digitala datautbytet, särskilt med tanke på det oklara läge som nu råder med krig i Europa.

1.9 EESK anser att man bör införa mekanismer för grundligare och mer frekvent kontroll för att säkerställa stränga etiska normer när Europol samlar in och lagrar uppgifter, särskilt i förhållande till tredjeländer, samt fastställer tydliga tidsfrister för lagring av dessa uppgifter. EESK rekommenderar att det civila samhällets organisationer och andra relevanta och potentiellt berörda aktörer regelbundet övervakar Europols verksamhet.

1.10 EESK erkänner fullt ut de grundläggande rättigheterna för personer som anländer till EU:s gränser och till Schengenområdet, deras grundläggande rätt att ansöka om inresetillstånd och rätten att ansöka om asyl. Kommittén vill än en gång erinra om respekten för rätten till non-refoulement.

1.11 EESK uppmanar medlemsstaterna att ta det gemensamma ansvar som infördes genom den flexibla solidaritetsmekanismen i den nya asyl- och migrationspakten. De bör vara proaktiva när det gäller att visa solidaritet med andra medlemsstater, framför allt i krissituationer.

1.12 EESK noterar särskilt den oumbärliga positiva roll som spelas av olika civilsamhällesorganisationer som tillhandahåller humanitärt bistånd till migranter som instrumentaliseras av tredjeländer, och som därutöver stöder och tillhandahåller information om migranters och asylsökandes rättigheter. Det bör säkerställas att organisationerna alltid kan nå migranter och asylsökande i de berörda gränsområdena. Sådana organisationer bör ha rätt till adekvat och förenklat ekonomiskt stöd genom EU-finansiering, såsom katastrofbistånd från asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif).

1.13 I syfte att öka allmänhetens förståelse för att migrationen generellt är positiv för de mottagande samhällena föreslår kommittén att man inrättar storskaliga utbildnings- och upplysningsprogram som samordnas centralt och genomförs av varje medlemsstat.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1 Detta yttrande utarbetas i en tid som kännetecknas av det största hotet någonsin mot Schengenområdets funktion och Europeiska unionens säkerhet till följd av Rysslands militära angrepp på Ukraina alldeles i anslutning till EU:s yttre gräns. Detta krigstillstånd, som dessutom har lett till ett antal migranter och flyktingar som inte har överträffats sedan andra världskriget, understryker än en gång den enorma betydelsen av säkerhet vid de yttre gränserna och stabilitet i Schengenområdet som en förutsättning för den inre säkerheten, liksom behovet av ändamålsenliga, genuina, humana – och humanitära – gemensamma europeiska bestämmelser om migration och asyl.

2.2 I Schengenområdet bor det mer än 420 miljoner människor i 26 länder. Avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna mellan Schengenmedlemsstaterna är en oskiljaktig del av den europeiska livsstilen, och närmare 1,7 miljoner människor bor i ett Schengenland och arbetar i ett annat. Människor har byggt upp sina liv kring de friheter som Schengenområdet erbjuder, med 3,5 miljoner människor som rör sig mellan Schengenländerna varje dag.

2.3 Den 20 oktober 2021 antog kommittén sitt yttrande om kommissionens meddelande ”En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde” ([3]). EESK såg positivt på denna strategi och menade att kommissionen mer beslutsamt bör värna om gränslösa resor i Europa. Kommittén underströk att medlemsstaternas säkerhetsutmaningar hellre bör hanteras genom utökat och förstärkt samarbete och samordning mellan brottsbekämpande myndigheter än genom återinförande av kontroller vid de inre gränserna.

2.4 Samtidigt vill kommittén återigen uttrycka oro över att medlemsstaterna Rumänien, Bulgarien och Kroatien alltjämt utestängs från den fullständiga tillämpningen av Schengenregelverket. Tillsammans med kommissionen efterlyser kommittén snabba och beslutsamma åtgärder från rådet i detta avseende. EESK vill dessutom uppmuntra kommissionen att slutföra utvärderingen av tillämpningen av Schengenregelverket även med Cypern. Kommittén erinrade också om att EU och dess medlemsstater alltid är bundna av stadgan om de grundläggande rättigheterna vid genomförandet av EU:s politik för gränsförvaltning, interoperabilitet, migrations- och asylförvaltning samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

2.5 nom ramen för genomförandet av strategin föreslog kommissionen i december 2021 uppdaterade regler för att stärka förvaltningen av Schengenområdet ([4]). De riktade förändringarna kommer att leda till ökad EU-samordning och bättre rusta medlemsstaterna för att hantera nya utmaningar i förvaltningen av både EU:s gemensamma yttre gränser och de inre gränserna inom Schengenområdet. Syftet med uppdateringen är att se till att återinförande av kontroller vid de inre gränserna förblir en sista utväg. Genom de nya reglerna införs också gemensamma verktyg för en effektivare förvaltning av de yttre gränserna i händelse av en folkhälsokris, med utgångspunkt i lärdomarna från covid-19-pandemin. Även instrumentalisering av migranter tas upp såväl i uppdateringen av Schengenreglerna som i ett parallellt förslag till åtgärder som medlemsstaterna kan vidta på områdena asyl och återvändande i en sådan situation ([5]).

2.6 De uppdaterade reglerna offentliggjordes i form av fem förslag om säkerhetsunionen och Schengenavtalet. Med tanke på att ett av förslagen inte är av lagstiftningskaraktär inriktas detta yttrande på fyra förslag, nämligen ett direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter ([6]), en förordning om automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete ([7]), en förordning om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrations- och asylområdet ([8]) och en förordning om ändring av unionskodexen om gränspassage för personer ([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 Kommittén är dock fast övertygad om att de ytterligare, specifika och tillfälliga åtgärder och ändringar som införs i alla delar av Schengenpaketet och som är inriktade på en välfungerande gränsförvaltning kommer att respektera de rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rörelse- och uppehållsfriheten (artikel 45) samt rätten till asyl (artikel 18) och principen om non-refoulement (artikel 19), vilket tydligt lyfts fram i förslagen.

2.8 Såsom anges på annat håll ([10]) måste den beskrivning av migration och säkerhet som ges i de föreslagna dokumenten omarbetas med varsam hand. Kommittén menar att synen på migration som ett hot, och den diskussion som beskriver migranter som något farligt, avhumaniserar människor och endast gynnar dem som vill utnyttja migranterna av geostrategiska eller nationella politiska skäl. Migration måste ses som ett positivt värde. Invandrarna har blivit oumbärliga och behövs i allt högre grad för att bidra till våra samhällen och ekonomier.

3. **Särskilda kommentarer om paketet om en säkerhetsunion**

3.1 *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter (COM(2021) 782 final)*

3.1.1 Det övergripande syftet med detta förslag är att lagstifta om organisatoriska och förfarandemässiga aspekter av informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i EU, för att bidra till ändamålsenliga och effektiva utbyten av sådan information och därmed skydda ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde.

3.1.2 EESK instämmer helt i kommissionens ståndpunkt att poliskontroller och polisiärt samarbete, inbegripet informationsutbyte och kommunikation, kan ge samma resultat som tillfälliga kontroller vid de inre gränserna och är mindre inkräktande på den fria rörligheten för personer, varor och tjänster. Samtidigt stöder EESK kommissionens åsikt att sådana åtgärder fullt ut måste vara förenliga med de grundläggande rättigheterna, inbegripet dataskyddskrav i enlighet med befintlig EU-lagstiftning. Som det har konstaterats tidigare ([11]) måste en bättre jämvikt uppnås mellan de enskildas grundläggande rättigheter, som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och behovet av en bättre tillämpning av den lagstiftning som är avsedd att bekämpa och bestraffa brott, i syfte att säkerställa ett klimat med säkerhet och rättvisa på EU-nivå. Alla obalanser eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna bör noga övervakas och rapporteras av EU:s byråer och externa aktörer.

3.1.3 Kommittén ser följaktligen positivt på att det inrättas en informell expertgrupp bestående av sakkunniga från varje medlemsstat för att ge råd och stöd till kommissionen i övervakningen och tillämpningen av direktivet, bl.a. i utarbetandet av riktlinjer från kommissionen. I detta sammanhang föreslår EESK att man inkluderar relevanta och representativa organisationer i det civila samhället samt kommittén själv i arbetet i den informella expertgruppen.

3.1.4 EESK upprepar att grundläggande information som ska utbytas bör tas i beaktande och ingå i övervakningen av datautbytet, nämligen definitionerna av (allvarliga) brott ([12]), samtidigt som man ser till att alla parter, både de som begär och de som överför uppgifter, använder samma definitioner och samma utgångsvärden i sammanhanget.

3.1.5 När det gäller de gemensamma kontaktpunkternas kapacitet, inbegripet deras tillgång till rättsliga myndigheter som är behöriga att när som helst bevilja nödvändiga rättsliga tillstånd, betonar EESK det obestridliga behovet av och skyldigheten att upprätthålla rättsväsendets oberoende. I praktiken kan detta vara särskilt viktigt i fall där de rättsliga organen eller deras företrädare finns på samma plats som den gemensamma kontaktpunkten.

3.1.6 Organisationer i det civila samhället, särskilt sådana som agerar som övervakningsorganisationer eller som arbetar med att skydda utsatta grupper, inklusive migranter, bör åtnjuta särskilt skydd när det gäller att tillhandahålla information genom gemensamma kontaktpunkter, eftersom det är mycket sannolikt att sådana juridiska personers vitala intressen skadas på ett otillbörligt sätt.

([10]) Yttrande från EESK (SOC/707) (EUT C 290, 29.7.2022, s. 90).
([11]) EUT C 367, 10.10.2018, s. 84.
([12]) EUT C 367, 10.10.2018, s. 84, punkt 4.3.

3.2 *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete (”Prüm II”) – (COM (2021) 784 final)*

3.2.1 Med utgångspunkt i den befintliga Prümramen (rådets beslut 2008/615/RIF ([13]) och 2008/616/RIF ([14]), inklusive Prümfördraget) syftar förslaget till Prüm II till ”att förstärka och modernisera ramen och möjliggöra interoperabilitet med andra av EU:s informationssystem”. I förlängningen bör initiativet skapa ”en ny arkitektur som möjliggör ett enklare och snabbare utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna och säkerställer en hög skyddsnivå för de grundläggande rättigheterna”.

3.2.2 EESK inser hur ambitiös den datainsamlingsverksamhet är som medlemsstaterna ska utveckla. Med utgångspunkt i erfarenheterna från genomförandet av Prüm I har det visat sig att det är tidskrävande för medlemsstaterna att inrätta de nödvändiga verktygen för insamling av uppgifter. Prüm II går ett stort steg längre genom att kräva att medlemsstaterna ska installera teknik för ansiktsigenkänning, en teknik som hittills endast till viss del har använts i medlemsstaterna. Att uppnå en jämförbar nivå av uppgiftsinsamling i alla medlemsstater kan ta lång tid och skapa svårigheter när det gäller att säkerställa interoperabilitet, vilket har påpekats tidigare ([15]). Kommittén är dessutom särskilt oroad över risken för påverkan på det digitala datautbytet med tanke på det kaotiska och oklara nödläge som nu råder med krig i Europa.

3.2.3 Som EESK tidigare har påpekat ([16]) måste skyddet av personuppgifter enligt lämpliga rättsliga ramar alltid respekteras, särskilt när det handlar om mycket känsliga personuppgifter, såsom enligt Prümbesluten. EU och EESK har kommenterat de allmänna riktlinjerna för en tillräckligt varsam behandling av data inom Europa ([17]).

3.2.4 Framför allt den obligatoriska uppbyggnaden av databaser för ansiktsigenkänning i hela EU och utbytet av sådana uppgifter – även i form av registernummer och krypterade format – måste hanteras med yttersta försiktighet. Europaparlamentet har i sin resolution 2020/2016 (INI) ([18]) rekommenderat att man tar ett steg tillbaka och iakttar aktsamhet när det gäller system för ansiktsigenkänning, inte minst eftersom registrering och delning av ansiktsbilder gör att personer i fara kan kännas igen. EESK ser därför med stor oro på att man i förslaget, framställer det som en självklarhet att nationella databanker för ansiktsbilder ska inrättas och att ett utbyte av dessa ska ske i hela unionen mellan deltagande medlemsstater. Kommittén efterlyser en noggrann granskning på hög nivå av proportionaliteten och sekretessen när det gäller skyddet av personuppgifter. Även om EESK fullt ut ställer sig bakom förslagets allmänna mål, som står i samklang med det fördragsbaserade målet att bidra till den inre säkerheten i EU, skulle tillämpningen av ansiktsigenkänning kunna betraktas som icke-obligatorisk.

3.2.5 Kommittén är dessutom oroad över förslaget att utbyta polisregister mellan alla medlemsstater, även om dem är delvis anonymiserade i fråga om registernummer och krypterade vid överföringen. Brottsbekämpande organ i olika medlemsstater har uppenbarligen olika standarder för att definiera och registrera misstänkta och brottslingar. Ett utbyte till följd av en förfrågan om överensstämmelse av uppgifter kan därför vara avhängigt enskilda polisers bedömning. Detta kan leda till situationer där misstänkta i en medlemsstat, t.ex. i samband med verksamhet som rör flyktingrättigheter, förs in i en annan medlemsstats kriminalregister. I detta sammanhang måste rätten till tillgång och lagring vara tydligt sekretessbelagd

([13]) Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (EUT L 210, 6.8.2008, s. 1).

([14]) Rådets beslut 2008/616/RIF av den 23 juni 2008 om genomförande av beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (EUT L 210, 6.8.2008, s. 12).

([15]) EUT C 105, 4.3.2022, s. 108.

([16]) EUT C 105, 4.3.2022, s. 108.

([17]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En EU-strategi för data (COM(2020) 66 final), antaget den 18 september 2020, och yttrandet från EESK (TEN/708 2020) (EUT C 429, 11.12.2020, s. 290).

([18]) Europaparlamentets resolution av den 6 oktober 2021 om artificiell intelligens inom straffrätten och polisens och rättsväsendets användning av artificiell intelligens i brottsärenden (2020/2016(INI)) (EUT C 132, 24.3.2022, s. 17).

och begränsas så att de grundläggande rättigheterna inte äventyras på ett oproportionerligt sätt. Dessutom bör det finnas solida, gemensamma kriterier för att definiera ett (allvarligt) brott och brottsmisstänkta. De regler som redan fastställts måste iakttas och tillämpas i detta avseende ([19]).

3.2.6 EESK vill att man inför mekanismer för grundligare och tätare kontroll för att säkerställa etisk insamling – framför allt i förhållande till tredjeländer – och lagring av Europoluppgifter, samt fastställa tydliga tidsgränser för denna lagring av uppgifter. Som kommittén tidigare har påpekat är det välkommet att Europol har en central roll i den europeiska strukturen för framför allt gränsöverskridande brottsförebyggande och brottsbekämpning, även när det gäller utbyte av uppgifter. Denna roll måste dock ses över på ett oberoende sätt och utvärderas, inklusive av det civila samhället, arbetsmarknadens parter och relevanta berörda parter, särskilt de grupper och individer vars liv kan påverkas orättvist eller oberättigat av brottsbekämpande verksamhet ([20]). Europol har upprepade gånger anklagats för att ha samlat uppgifter om misstänkta och brottslingar tillsammans med uppgifter om andra privatpersoner ([21]). Framför allt måste man se till att det inte förekommer någon omotiverad överlappning med migrations- och asylfrågor. EESK rekommenderar att det civila samhällets organisationer och andra relevanta och potentiellt berörda aktörer regelbundet övervakar Europols verksamhet, och föreslår dessutom att mekanismer för öppenhet införs.

4. **Särskilda kommentarer om Schengenpaketet**

4.1 *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (COM(2021) 891 final)*

4.1.1 Schengenområdet består av ett område där EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på territoriet samt varor och tjänster kan röra sig fritt utan inre gränskontroller. Schengen är en viktig del av området med frihet, säkerhet och rättvisa och en central förutsättning för en fungerande inre marknad. Skapandet av Schengenområdet har medfört betydande sociala och ekonomiska fördelar för Europas samhällen.

4.1.2 Storskaliga hot mot folkhälsan, såsom pandemier, kan visserligen betraktas som ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, men de får inte betraktas som ett skäl för att återinföra gränskontroller i Schengenområdet. En sådan åtgärd förefaller inte vara konstruktiv. Detsamma bör gälla för utövandet av polisiära eller andra offentliga maktbefogenheter i de inre gränsområdena, vilket i praktiken är likvärdigt med dessa gränskontroller. Eventuella reserestriktioner mellan Schengenstater på grund av storskaliga hot mot folkhälsan bör inte vara mer omfattande än eventuella reserestriktioner inom medlemsstaterna. I annat fall undergrävs hela tanken med ett område utan kontroller vid de inre gränserna som en del av EU:s DNA ([22]). Dessutom kan sådana bestämmelser försvaga insatserna till förmån för en gemensam europeisk hälsopolitik, särskilt när det gäller epidemikontroll.

4.1.3 EESK välkomnar kommissionens försök att införa nya rättssäkerhetsgarantier i händelse av ett ensidigt återinförande av kontroller vid de inre gränserna. Förslaget syftar till att förtydliga och utvidga förteckningen över faktorer som måste bedömas av en medlemsstat när den fattar beslut om ett tillfälligt återinförande eller en förlängning av gränskontroller. Kommissionen kommer att behöva avge ett yttrande om proportionaliteten och nödvändigheten av beslut i detta avseende, och inleda ett samrådsförfarande med medlemsstaterna. EESK efterlyser ett ytterligare förtydligande av de rättssäkerhetsgarantier som införts, framför allt genom att fastställa en tydlig tidsfrist för eventuella förlängningar.

4.1.4 I detta sammanhang anser EESK att distinktionen mellan ”nödvändiga” och ”icke nödvändiga” resor inom Schengenområdet också utgör ett allvarligt hot mot Schengenområdets grundvalar.

([19]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89) samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (EUT L 194, 19.7.2016, s. 1).

([20]) EUT C 341, 24.8.2021, s. 66.

([21]) ”A data 'black hole': Europol ordered to delete vast store of personal data”, Fotiadis, Apostolis m.fl., *The Guardian*, den 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]) Meddelandet ”En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde” (COM(2021) 277 final).

4.1.5 EESK stöder fullt ut att begränsningen av gränsövergångsställena eller deras öppettider bör ta full hänsyn till rättigheterna för tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd, och efterlyser dessutom ett ställningstagande från kommissionen i detta hänseende. Vederbörligt tillträde till gränsövergångarna och korrekt skydd av rätten till asyl måste säkerställas.

4.1.6 Detta hänger samman med EESK:s oro för att personer som grips vid de inre gränserna inte skulle behandlas med värdighet och informeras om sina rättigheter, och att former av interna avvisningar i stället legaliseras. En sådan strategi innebär en hög risk för ohämmad och okontrollerad rasprofilering. Det bör vara av högsta prioritet att säkerställa fri rörlighet för personer inom Schengenområdet. Kontrollerna bör uteslutande utföras av behörig och för uppgiften utbildad personal. Deras åtgärder bör stå under oberoende stickprovsövervakning.

4.1.7 EESK betonar att kontroller som utförs vid såväl de inre som de yttre gränserna med hjälp av observations- och övervakningsutrustning bör ses över med avseende på deras proportionalitet. Organisationer för medborgerliga rättigheter skulle kunna bistå genom att se över och övervaka verksamheten.

4.1.8 Kommittén förstår kommissionens mål med avseende på artikel 13, nämligen att inrätta ett gemensamt förfarande för medlemsstaternas kontroll och övervakning av EU:s yttre gränser och Schengengränser. Man nämner dock inte tillgången till ett korrekt förfarande för att söka asyl eller alternativa former av tillträde för migranter, och inte heller någon juridisk rådgivning. EESK insisterar på att man alltid måste respektera de grundläggande rättigheterna för personer som anländer till EU:s gränser och till Schengenområdet, deras grundläggande rätt att ansöka om inresetillstånd och rätten att ansöka om asyl. Särskilt utsatta personer, vårdbehövande och minderåriga måste tas emot och eventuellt omfördelas med varsamhet. Som tidigare nämnts är kommittén djupt oroad över de kränkningar som rapporterats vid de yttre gränserna ([23]). Samtidigt noterar kommittén kommissionens förstärkta övervakningsverksamhet ([24]).

4.1.9 EESK uppmanar återigen kommissionen att aktivt utnyttja sina verkställighetsbefogenheter enligt fördragen i situationer där det saknas uppföljning av de brister som konstaterats under Schengenutvärderingarna ([25]). Systemiska metoder som kränker normerna för grundläggande rättigheter bör prioriteras. Detta är särskilt viktigt när det gäller utsatta migranter. Framför allt är det viktigt att kommissionen inte bara förlitar sig på resultaten av utvärderingsmekanismen för Schengen, utan även – med hänvisning till internationell rätt och med stöd av organisationer för medborgerliga rättigheter – aktivt bevakar själva situationen vad gäller de grundläggande rättigheterna. Dessutom bör en del av personalen vid Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) sysselsättas vid de yttre gränserna för att övervaka att de grundläggande rättigheterna efterlevs.

4.2 *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrations- och asylområdet (COM(2021) 890 final)* ([26])

4.2.1 I ljuset av krisen vid vissa delar av EU:s yttre gräns 2021 och dessförinnan är syftet med detta förslag att ”inrätta ett särskilt förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer samt, i nödvändiga fall, sörja för stöd- och solidaritetsåtgärder för att på ett humant, ordnat och värdigt sätt, med full respekt för grundläggande rättigheter, hantera ankomsten av personer som instrumentaliserats av ett tredjeland”. EESK noterar de särskilda omständigheter som har gjort att kommissionen sett sig nödsakad att vidta verkningsfulla åtgärder, men upprepar sin oro över att man inför och normaliserar snabba åtgärder för att behandla utsatta migranter utan att ha tillräckligt med tid och utrymme för att säkerställa deras rättigheter ([27]).

4.2.2 I de reviderade Schengenbestämmelserna erkänns dessutom den viktiga roll som medlemsstaterna spelar vid de yttre gränserna på alla medlemsstaters och hela unionens vägnar i situationer där migranter instrumentaliseras för politiska ändamål. EESK erkänner denna roll, men betonar att skyddet av EU:s eller Schengenområdets gränser inte kan fullgöras enbart av de medlemsstater som befinner sig vid de yttre gränserna. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att proaktivt stödja den solidaritetsmekanism som föreslås, men framför allt åta sig att dela ansvaret med förebild i hur detta har införts genom den flexibla solidaritetsmekanismen i den nya asyl- och migrationspakten.

([23]) EUT C 105, 4.3.2022, s. 108.
([24]) EUT C 105, 4.3.2022, s. 108.
([25]) EUT C 105, 4.3.2022, s. 108.
([26]) För ytterligare belysning, jfr yttrandet från EESK REX/554 (ännu ej offentliggjort i EUT).
([27]) EUT C 123, 9.4.2021, s. 15.

4.2.3 Kommittén är medveten om behovet av att ge särskild vägledning i situationer av särskild karaktär, men det måste betonas att den föreslagna definitionen av ”instrumentalisering” fortfarande är ganska vag. Detta tillvägagångssätt bör granskas för att undvika ett potentiellt missbruk av begreppet i form av en alltför omfattande tillämpning. EESK erinrar dessutom om att i de fördrag som rör asyl och krissituationer tillhandahålls faktiskt grundläggande riktlinjer och åtgärder. Kommittén betonar med eftertryck att människors grundläggande rättigheter och framför allt principen om non-refoulement måste respekteras under alla omständigheter.

4.2.4 En semiexternalisering av asylförfarandet till EU:s yttre gräns som en tillfällig åtgärd kan vara svår att övervaka och genomföra på ett tillräckligt kontrollerat sätt och med en infallsvinkel som i grunden är rättighetsorienterad, särskilt när det gäller medlemsstaternas kapacitet för screening före inresa, som redan har kritiserats på annat håll ([28]). Det måste säkerställas att den drabbade medlemsstaten har den kapacitet och de anläggningar som krävs för att hantera nödsituationen på ett lämpligt sätt. Stöd från andra medlemsstater genom solidaritetsmekanismen, från centrala EU-byråer och framför allt från Europeiska unionens asylbyrå, samt från icke-statliga organisationer och relevanta internationella organisationer såsom FN:s flyktingkommissariat UNHCR, bör därför erbjudas och godkännas på ett proaktivt sätt och inte enbart på begäran av den berörda medlemsstaten.

4.2.5 EESK noterar särskilt den oumbärliga positiva roll som de civilsamhällesorganisationer spelar som tillhandahåller humanitärt bistånd till migranter som utnyttjas av tredjeländer, t.ex. livsmedel, vatten, kläder, adekvat sjukvård och tillfälligt boende, och som därutöver stöder och tillhandahåller information om migranters och asylsökandes rättigheter. Det bör säkerställas att organisationerna alltid kan nå migranter och asylsökande i de berörda gränsområdena. Sådana organisationer bör ha rätt till adekvat och förenklat ekonomiskt stöd genom EU-finansiering, såsom katastrofbistånd från asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif).

4.2.6 I detta sammanhang är det av yttersta vikt att inte urvattna principen om non-refoulement, utan att säkerställa människors rättigheter och tillgång till rättsligt stöd och ett rättighetsbaserat förfarande som genomförs av kunnig och kompetent personal under överinseende av UNHCR och Europeiska unionens asylbyrå. Som nämnts på annat håll ser kommittén med stor oro på kommissionens fokus på irreguljär migration och så kallat frivilligt eller påtvingat återvändande ([29]).

4.2.7 Dessutom bör man se till att alternativa skäl för inresa, såsom familjeåterförening, beaktas.

4.2.8 EESK oroar sig över frågan om inkvartering av migranter och asylsökande, i synnerhet under registreringsprocessen. Det måste säkerställas att medlemsstaterna kan ta emot personer på ett så lämpligt och värdigt sätt som möjligt utan att systematiskt ta dem i förvar. Massiv inskränkning av den fria rörligheten för de berörda personerna bör undvikas. Det civila samhället och humanitära organisationer bör ges tillträde för övervakning.

Bryssel den 18 maj 2022.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([28]) EUT C 123, 9.4.2021, s. 15.
([29]) EUT C 517, 22.12.2021, s. 86.