

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich, uchylającej decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW”

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

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej (»Prüm II«), zmieniającego decyzje Rady 2008/615/WSiSW i 2008/616/WSiSW oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 i (UE) 2019/818”

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

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu”

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

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice”

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

(2022/C 323/12)

Sprawozdawca: **Krzysztof BALON**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 2.5.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.5.2022
Sesja plenarna nr	569
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	210/3/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rosyjska agresja wojskowa na Ukrainę w bezpośrednim sąsiedztwie granic zewnętrznych UE oznacza kompletną zmianę warunków, których wcześniej nie sposób było przewidzieć. Biorąc pod uwagę ogrom jej rozległych i prawdopodobnie długotrwałych skutków na wszystkich poziomach, skutkujący również bezprecedensową liczbą uchodźców – największą od czasów II wojny światowej – ta agresja stanowi największe zagrożenie dla funkcjonowania strefy Schengen i dla bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej od czasu ich powstania.

1.2. EKES zdecydowanie docenia pierwsze uruchomienie dyrektywy Rady 2001/55/WE⁽¹⁾ („dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony”) w związku z rosyjską agresją na Ukrainę⁽²⁾. Ponadto pragnie zachęcić Komisję, by rozważyła rozszerzenie zakresu stosowania i uruchamiania dyrektywy w odniesieniu do obywateli państw trzecich w przyszłych poważnych i pilnych sytuacjach kryzysowych. Obecne uruchomienie dyrektywy można by wykorzystać do tworzenia mechanizmów solidarnościowych między państwami członkowskimi UE.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12).

⁽²⁾ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1).

1.3. W tym kontekście EKES stanowczo popiera pilną potrzebę opracowania skutecznych, rzeczywistych, ludzkich i humanitarnych wspólnych europejskich przepisów dotyczących współpracy w dziedzinie migracji, azylu i bezpieczeństwa w otwartej, ale tak samo bezpiecznej strefie Schengen, w pełnej zgodności z Kartą praw podstawowych. Komitet gorąco zachęca do zapewniania lepszych warunków wszystkim uchodźcom.

1.4. Skutki wojny stanowią również zagrożenie dla europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej, a także dla wolności i praw obywateli UE i innych mieszkańców. EKES zachęca do utrzymania i docenienia strefy Schengen w jej obecnym kształcie, aby zagwarantować nie tylko swobodny przepływ ludzi, ale również funkcjonowanie jednolitego rynku.

1.5. Podczas kryzysu związanego z COVID-19 wiele państw członkowskich wprowadziło kontrole graniczne i inne ograniczenia swobody przemieszczania się bez jakichkolwiek starań o ich koordynację i właściwe uzasadnienie na szczeblu europejskim, mimo że – jak stwierdzono we wcześniejszej opinii – utrzymanie otwartych granic ma kluczowe znaczenie dla pełnego funkcjonowania jednolitego rynku, odbudowy i zwiększenia odporności oraz dla wspierania europejskiej solidarności i tożsamości. Świadczy to również o potrzebie wprowadzenia mechanizmu podejmowania decyzji w czasie rzeczywistym na szczeblu międzyinstytucjonalnym w sytuacjach kryzysowych. W każdym wypadku EKES w pełni popiera stanowisko Komisji, by utrzymać granice wewnętrzne otwarte, nawet w sytuacjach kryzysowych. Wszelkie ograniczenia związane z podróżą między państwami strefy Schengen nałożone w wyniku sytuacji kryzysowych powinny być tymczasowe i nie powinny wykraczać poza ewentualne ograniczenia związane z podróżowaniem wewnątrz państw członkowskich.

1.6. EKES w pełni zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że stosowanie kontroli i współpracy policyjnej, w tym wymiany informacji i komunikacji, może dać takie same rezultaty jak tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych, a jest mniej inwazyjne dla swobodnego przepływu osób, towarów i usług. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje utworzenie nieformalnej grupy ekspertów składającej się z ekspertów z każdego państwa członkowskiego, która ma doradzać i wspierać Komisję w monitorowaniu i stosowaniu dyrektywy w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich. EKES proponuje włączenie odpowiednich i reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz samego Komitetu w prace tej nieformalnej grupy ekspertów.

1.7. Również w tym kontekście EKES podkreśla bezwzględną potrzebę utrzymania niezawisłości sądownictwa, zwłaszcza w przypadkach fizycznej obecności organów sądowych w miejscu, w którym znajduje się pojedynczy punkt kontaktowy. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego (zwłaszcza organizacje strażnicze lub organizacje działające w obszarze ochrony słabszych grup społecznych, w tym migrantów) powinny być objęte szczególną ochroną, jeśli chodzi o przekazywanie informacji przez pojedyncze punkty kontaktowe.

1.8. EKES docenia ambitne działania w zakresie gromadzenia danych, które mają zostać opracowane przez państwa członkowskie w ramach Prüm II. Prüm II idzie znacznie dalej niż Prüm I i wymaga od państw członkowskich budowy urzędów technicznych do rozpoznawania twarzy. W tym kontekście Komitet jest zaniepokojony ryzykiem wpływania na wymianę danych cyfrowych, zwłaszcza w obliczu aktualnej nieprzejrystej sytuacji wojennej w Europie.

1.9. EKES apeluje o wprowadzenie mechanizmów dokładniejszych i częstszych kontroli w celu zapewnienia wysokich standardów etycznych podczas gromadzenia i przechowywania danych przez Europol, przede wszystkim odnośnie do krajów trzecich, a także o wyznaczenie wyraźnych ograniczeń czasowych dotyczących przechowywania danych. Zaleca regularne monitorowanie działań Europolu przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz inne właściwe zainteresowane podmioty, których te działania mogą dotyczyć.

1.10. EKES w pełni uznaje prawa podstawowe osób przybywających na granice UE i strefy Schengen oraz ich podstawowe prawo do zwracania się o zezwolenie na wjazd i prawo do ubiegania się o azyl. Ponownie chce przypomnieć o poszanowaniu prawa do *non-refoulement*.

1.11. EKES wzywa państwa członkowskie do przejścia współodpowiedzialności wprowadzonej wraz z elastycznym mechanizmem solidarności w nowym pakcie o migracji i azylu. Powinny one aktywnie wykazywać solidarność z innymi państwami członkowskimi, przede wszystkim w sytuacjach kryzysowych.

1.12. EKES zwraca w szczególności uwagę na nieodzowną pozytywną rolę odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które zapewniają pomoc humanitarną migrantom wykorzystywanym instrumentalnie przez państwa trzecie, a ponadto oferują im wsparcie i informacje na temat praw migrantów i osób ubiegających się o azyl. W strefach przygranicznych należy zawsze gwarantować organizacjom dostęp do migrantów i osób ubiegających się o azyl. Organizacje takie powinny mieć prawo do skutecznego i uproszczonego wsparcia finansowego w ramach funduszy europejskich, takich jak pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI).

1.13. EKES proponuje wprowadzenie zakrojonego na szeroką skalę programu edukacyjnego i informacyjnego, koordynowanego na szczeblu centralnym i realizowanego przez każde państwo członkowskie, mającego zwiększyć społeczne postrzeganie migracji jako zjawiska zasadniczo korzystnego dla społeczeństw przyjmujących.

2. Uwagi ogólne

2.1. Niniejsza opinia przygotowana jest w okresie największego w historii zagrożenia dla funkcjonowania strefy Schengen i dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej, spowodowanego rosyjską agresją militarną na Ukrainę w bezpośrednim sąsiedztwie granic zewnętrznych UE. Ta wojna, będąca również źródłem bezprecedensowej, największej od czasów II wojny światowej liczby migrantów i uchodźców ponownie podkreśla ogromne znaczenie bezpieczeństwa granic zewnętrznych i stabilności strefy Schengen jako warunku bezpieczeństwa wewnętrznego, a ponadto potrzebę skutecznych, rzeczywistych, ludzkich i humanitarnych wspólnych europejskich przepisów dotyczących migracji i azylu.

3.2. Strefę Schengen zamieszkuje ponad 420 milionów ludzi w 26 krajach. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi strefy Schengen to nieodłączny element europejskiego stylu życia: blisko 1,7 mln osób w innym państwie członkowskim strefy Schengen mieszka, a w innym pracuje. Ludzie zbudowali swoje życie w oparciu o swobody oferowane przez strefę Schengen – każdego dnia 3,5 miliona osób przekracza granicę między państwami członkowskimi strefy Schengen.

2.3. Komitet wydał 20 października 2021 r. opinię w sprawie strategii Komisji na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen⁽³⁾. Pozytywnie ocenił tę strategię, uważając, że Komisja powinna w bardziej zdecydowany sposób opowiedzieć się za podróżowaniem bez granic w Europie. Podkreślił, że obawy państw członkowskich dotyczące bezpieczeństwa lepiej rozwiewać poprzez zacieśnianie i wzmacnianie współpracy i koordynacji między organami ścigania niż poprzez ponowne wprowadzanie kontroli na granicach wewnętrznych.

2.4. Jednocześnie Komitet pragnie raz jeszcze wyrazić zaniepokojenie utrzymującym się wyłączeniem takich krajów członkowskich jak Rumunia, Bułgaria i Chorwacja z zakresu pełnego stosowania dorobku Schengen. Podobnie jak Komisja, wzywa Radę do podjęcia szybkich i zdecydowanych działań w tym zakresie. Ponadto pragnie zachęcić Komisję do zakończenia oceny stosowania dorobku Schengen również z Cyprzem. Komitet przypomniał również, że przy realizacji polityki UE w zakresie zarządzania granicami, interoperacyjności, zarządzania migracją i azylem, a także współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, UE i jej państwa członkowskie są zawsze związane Kartą praw podstawowych.

2.5. W ramach realizacji strategii w grudniu 2021 r. Komisja Europejska zaproponowała zaktualizowane zasady, aby wzmocnić zarządzanie strefą Schengen⁽⁴⁾. Planowane zmiany zapewnią lepszą koordynację na poziomie UE i lepiej przygotują państwa członkowskie do radzenia sobie z pojawiającymi się wyzwaniami w zakresie zarządzania zarówno wspólną granicą zewnętrzną UE, jak i granicami wewnętrznymi w strefie Schengen. Celem aktualizacji jest zagwarantowanie, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych pozostanie środkiem stosowanym w ostateczności. Nowe przepisy wprowadzają również wspólne narzędzia umożliwiające skuteczniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi w przypadku kryzysu w dziedzinie zdrowia publicznego, w oparciu o wnioski płynące z pandemii wirusa COVID-19. Kwestię instrumentalizacji migrantów poruszono także w aktualizacji przepisów Schengen oraz w równoległym wniosku dotyczącym środków, jakie w takiej sytuacji państwa członkowskie mogą zastosować w dziedzinie azylu i powrotów⁽⁵⁾.

2.6. Zaktualizowane zasady zostały opublikowane w formie pięciu propozycji dotyczących unii bezpieczeństwa i układu z Schengen. Ze względu na nieustawodawczy charakter jednego z projektów niniejsza opinia poświęcona jest czterem wnioskom, dotyczącym dyrektywy w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich⁽⁶⁾, rozporządzenia w sprawie zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej⁽⁷⁾, rozporządzenia w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu⁽⁸⁾ i rozporządzenia zmieniającego unijny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice⁽⁹⁾ [COM(2021) 891 final].

⁽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. Niemniej jednak EKES wyraża głęboką nadzieję, że dodatkowe, szczególne i tymczasowe środki oraz zmiany wprowadzone we wszystkich częściach pakietu Schengen i skoncentrowane na skutecznym zarządzaniu granicami będą zgodne z prawami i zasadami określonymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności ze swobodą przemieszczania się i pobytu (art. 45), a także z prawem do azylu (art. 18) i zasadą *non-refoulement* (art. 19), co wyraźnie podkreślono we wnioskach.

2.8. Jak stwierdzono w innym dokumencie⁽¹⁰⁾, podejście do migracji i bezpieczeństwa prezentowane we wnioskach wymaga rozważnego przeformułowania. Postrzeganie migracji jako zagrożenia oraz sposób myślenia prezentujący migrantów jako niebezpieczeństwo odczłowieczają istoty ludzkie i sprzyjają jedynie tym, którzy z powodów geostrategicznych lub politycznych chcą je wykorzystać. Migrację należy postrzegać jako wartość pozytywną. Imigranci stali się nieodzownym i coraz bardziej potrzebnym elementem naszych społeczeństw i gospodarek.

3. Szczegółowe uwagi odnośnie do pakietu dotyczącego unii bezpieczeństwa

3.1. *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich (COM(2021) 782 final)*

3.1.1. Ogólnym celem tego wniosku jest ustanowienie przepisów dotyczących organizacyjnych i proceduralnych aspektów wymiany informacji między organami ścigania w UE z myślą o skuteczniejszej i sprawniejszej wymianie takich informacji, a tym samym ochronie w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen.

3.1.2. EKES całkowicie zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że stosowanie kontroli i współpracy policyjnej, w tym wymiany informacji i komunikacji może dać takie same rezultaty jak tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych, a jest mniej inwazyjne dla swobodnego przepływu osób, towarów i usług. Jednocześnie EKES popiera zdanie Komisji, że takie środki muszą być w pełni zgodne z prawami podstawowymi, w tym z wymogami w zakresie ochrony danych zapisanymi w prawie UE. Jak wspomniano wcześniej⁽¹¹⁾, aby zapewnić poczucie bezpieczeństwa i sprawiedliwości w całej UE, należy lepiej wyważyć podstawowe prawa osób zapisane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz potrzebę lepszego egzekwowania prawa w zakresie zwalczania i ścigania przestępczości. Agencje UE i podmioty zewnętrzne powinny uważnie monitorować i zgłaszać wszelkie przypadki braku równowagi lub naruszania praw podstawowych.

3.1.3. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje utworzenie nieformalnej grupy ekspertów złożonej z ekspertów z każdego państwa członkowskiego, która będzie doradzać Komisji i wspierać ją w monitorowaniu i stosowaniu dyrektywy, w tym w przygotowywaniu wytycznych Komisji. W tym kontekście EKES proponuje, by do prac nieformalnej grupy ekspertów zaangażować także odpowiednie i reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także sam EKES.

3.1.4. EKES ponownie zwraca uwagę, że należy rozważyć i uwzględnić w monitorowaniu wymiany danych punkt odniesienia dla informacji podlegających wymianie: definicje (poważnego) przestępstwa⁽¹²⁾ oraz gwarancję, że wszystkie strony, zarówno wnioskujące, jak i odpowiadające, stosują te same definicje i zasady odniesienia.

3.1.5. W kontekście możliwości pojedynczych punktów kontaktowych, w tym możliwości współpracy z organami sądowymi właściwymi do wydawania w dowolnym czasie niezbędnych zgód organów sądowych, EKES podkreśla absolutną konieczność i obowiązek zachowania niezawisłości sądownictwa. W praktyce może to mieć szczególne znaczenie w przypadkach fizycznej obecności organów sądowych lub ich przedstawicieli w miejscu, gdzie zlokalizowany jest punkt kompleksowej obsługi.

3.1.6. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacje strażnicze lub działające w obszarze ochrony słabszych grup społecznych, w tym migrantów, powinny być objęte szczególną ochroną w zakresie udzielania informacji przez pojedyncze punkty kontaktowe, ze względu na wysokie prawdopodobieństwo nieuzasadnionego naruszenia żywotnych interesów tych osób prawnych.

⁽¹⁰⁾ SOC/707 (Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 90).

⁽¹¹⁾ Dz.U. C .367 z 10.10.2018, s. 84.

⁽¹²⁾ Dz.U. C .367 z 10.10.2018, s. 84, pkt 4.3.

3.2. Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej („Prüm II”) (COM(2021) 784 final)

3.2.1. Opierając się na obowiązujących ramach z Prüm (decyzja Rady 2008/615/WSiSW⁽¹³⁾ i 2008/616/WSiSW⁽¹⁴⁾), w tym konwencja z Prüm), wniosek dotyczący Prüm II ma na celu ich wzmocnienie i modernizację oraz umożliwienie interoperacyjności z innymi systemami informacyjnymi UE. Ostatecznie inicjatywa ta powinna przełożyć się na utworzenie nowej architektury, która ułatwi i przyspieszy wymianę danych między państwami członkowskimi oraz zapewni wysoki poziom ochrony praw podstawowych.

3.2.2. EKES docenia ambitne działania w zakresie gromadzenia danych, które mają zostać opracowane przez państwa członkowskie. W oparciu o doświadczenia z wdrażania Prüm I przedstawiono czas potrzebny państwom członkowskim na ustanowienie wymaganych narzędzi gromadzenia danych. Prüm II idzie znacznie dalej niż Prüm I i wymaga od państw członkowskich budowy urządzeń technicznych do rozpoznawania twarzy, które to urządzenia jak dotąd są jedynie częściowo dostępne w państwach członkowskich. Osiągnięcie porównywalnego poziomu gromadzenia danych we wszystkich państwach członkowskich może zająć dużo czasu i stwarzać trudności w zapewnieniu interoperacyjności, na co już wcześniej zwracano uwagę⁽¹⁵⁾. Poza tym w obecnym kontekście nagłej, chaotycznej i nieprzejrzystej sytuacji wojny w Europie Komitet jest szczególnie zaniepokojony niebezpieczeństwem wywierania wpływu na wymianę danych cyfrowych.

3.2.3. Jak stwierdzono wcześniej⁽¹⁶⁾, należy zawsze przestrzegać zasad ochrony danych osobowych przewidzianych stosownymi ramami prawnymi, zwłaszcza gdy chodzi o dane osobowe szczególnie chronione, takie jak dane wynikające z decyzji związanych z konwencją z Prüm. UE i EKES wypowiedziały się na temat ogólnego zarysu odpowiednio ostrożnego traktowania danych w Europie⁽¹⁷⁾.

3.2.4. EKES podkreśla, że zwłaszcza obowiązkowe tworzenie w całej UE banków danych służących do rozpoznawania twarzy oraz wymiana takich danych, nawet w formie numerów rekordów i zaszyfrowanych formatów, wymaga wyjątkowej ostrożności. W dokumencie 2020/2016(INI)⁽¹⁸⁾ Parlament Europejski zalecił zwolnienie tempa i zachowanie ostrożności przy korzystaniu z narzędzi do rozpoznawania twarzy, zwłaszcza że rejestrowanie i wymiana wizerunków twarzy osób powoduje, że osoby znajdujące się w niebezpieczeństwie mogą zostać rozpoznane. Dlatego EKES z ogromnymi obawami podchodzi do propozycji stworzenia krajowych banków danych zawierających wizerunki twarzy, jak również ogólnounijnego systemu wymiany takich danych między uczestniczącymi państwami członkowskimi. Wymaga to wysokiego stopnia kontroli pod kątem proporcjonalności i poufności w zakresie ochrony danych osobowych. Chociaż EKES w pełni uznaje ogólny cel omawianego wniosku wynikający z zapisanego w Traktacie założenia, jakim jest przyczynianie się do bezpieczeństwa wewnętrznego w UE, to jednak stosowanie rozpoznawania twarzy można by uznać za nieobowiązkowe.

3.2.5. EKES z niepokojem przyjmuje propozycję wymiany danych z rejestrów policyjnych między wszystkimi państwami członkowskimi, nawet jeśli będą one częściowo zanonimizowane poprzez oznaczenie numerami ewidencyjnymi, a podczas przekazywania zaszyfrowane. Wydaje się, że organy ścigania w różnych państwach członkowskich stosują różne standardy definiowania i ewidencjonowania podejrzanych i przestępców. Wymiana realizowana na podstawie wniosku o weryfikację zgodności danych może zatem zależeć od indywidualnej oceny funkcjonariuszy policji. Może to prowadzić do sytuacji, w których osoby podejrzane w jednym państwie członkowskim, np. w związku z działaniami na rzecz praw uchodźców, są ujmowane w rejestrze karnym innego państwa członkowskiego. W tym przypadku prawa do dostępu i przechowywania muszą mieć wyraźnie poufny charakter i być ograniczone, by nie

⁽¹³⁾ Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. L 210 z 6.8.2008, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. L 210 z 6.8.2008, s. 12).

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 108.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 108.

⁽¹⁷⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w zakresie danych” (COM(2020) 66 final), przyjęta 18 września 2020 r., oraz opinia EKES (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 290).

⁽¹⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 października 2021 r. w sprawie sztucznej inteligencji w prawie karnym i jej stosowania przez policję i organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (2020/2016(INI)) (Dz.U. C 132 z 24.3.2022, s. 17).

stanowiły nieproporcjonalnego zagrożenia dla praw podstawowych. Ponadto należy ustanowić solidne i wspólne kryteria definiowania (poważnych) przestępstw i osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. W tym zakresie należy przestrzegać już ustanowionych przepisów i je egzekwować⁽¹⁹⁾.

3.2.6. EKES apeluje o wprowadzenie dokładniejszych i częstszych mechanizmów kontroli w celu zapewnienia etycznego gromadzenia danych, przede wszystkim odnośnie do krajów trzecich, i przechowywania danych Europolu, a także o wyznaczenie wyraźnych ograniczeń czasowych dotyczących przechowywania danych. Jak stwierdzono już wcześniej, pozytywnie ocenia się centralną rolę Europolu w europejskiej architekturze przede wszystkim transgranicznego zapobiegania i zwalczania przestępczości, w tym w zakresie wymiany danych. Niemniej rola ta musi podlegać niezależnemu przeglądowi i ocenie, w tym przez społeczeństwo obywatelskie, partnerów społecznych i odpowiednio zainteresowane strony, zwłaszcza te grupy i osoby, na których życie działania organów ścigania mogą mieć niewłaściwy lub nieuzasadniony wpływ⁽²⁰⁾. Wielokrotnie oskarżano Europol o łączenie danych podejrzanych i przestępców z danymi innych osób prywatnych⁽²¹⁾. W szczególności należy zadbać o to, by nie dochodziło do nieodpowiedniego pokrywania się z kwestiami związanymi z migracją i azylem. EKES zaleca regularne monitorowanie działań Europolu przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz inne właściwe podmioty, których te działania mogą dotyczyć, a także proponuje wprowadzenie mechanizmów przejrzystości.

4. Szczegółowe uwagi w odniesieniu do pakietu dotyczącego Schengen

4.1. *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (COM(2021) 891 final)*

4.1.1. Strefa Schengen obejmuje obszar, na którym obywatele Unii Europejskiej i obywatele państw spoza UE legalnie przebywający na tym terytorium, a także towary i usługi mogą przemieszczać się bez konieczności poddawania się kontrolom na granicach wewnętrznych. Strefa Schengen jest zasadniczym elementem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz kluczowym elementem funkcjonowania jednolitego rynku. Jej utworzenie przyniosło społeczeństwu europejskiemu znaczne korzyści społeczne i gospodarcze.

4.1.2. Choć rozległe i nagłe zdarzenia w dziedzinie zdrowia publicznego, takie jak pandemie, można uznać za poważne zagrożenie dla polityki publicznej, nie należy ich traktować jako powód do ponownego wprowadzania kontroli na granicach w strefie Schengen. Działanie takie nie wydaje się konstruktywne. Ta sama zasada powinna dotyczyć wykonywania uprawnień policyjnych lub innych uprawnień publicznych w wewnętrznych strefach przygranicznych, które są *de facto* równoważne z kontrolą graniczną. Wszelkie ograniczenia podróży między państwami strefy Schengen wprowadzane w związku z rozległymi kryzysami zdrowia publicznego nie powinny iść dalej niż ewentualne ograniczenia podróży na terenie państw członkowskich. W przeciwnym razie podważona zostanie cała koncepcja strefy bez kontroli na granicach wewnętrznych, która jest „wpisana w DNA Europy”⁽²²⁾. Ponadto takie przepisy mogą osłabić wysiłki w kierunku wspólnej europejskiej polityki ochrony zdrowia, w szczególności w obszarze kontroli epidemicznej.

4.1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje próbę wprowadzenia przez Komisję nowych zabezpieczeń proceduralnych na wypadek jednostronnego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Wniosek ma na celu wyjaśnienie i rozszerzenie listy elementów, jakie państwo członkowskie musi ocenić przy podejmowaniu decyzji o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu stosowania kontroli granicznych. Komisja będzie zobowiązana do wydania opinii na temat proporcjonalności i konieczności takich decyzji oraz do rozpoczęcia procesu konsultacji z państwami członkowskimi. EKES wzywa do dalszego doprecyzowania wprowadzonych zabezpieczeń proceduralnych, przede wszystkim poprzez jednoznaczne określenie terminu ewentualnego przedłużenia.

4.1.4. W tym kontekście rozróżnianie między podróżami „niezbędnymi” i „innymi niż niezbędne” w obrębie strefy Schengen EKES również uznaje za poważne zagrożenie podstaw systemu Schengen.

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89) („dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych”); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.U. L 194 z 19.7.2016, s. 1) („dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji”).

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 66.

⁽²¹⁾ *A data „black hole”: Europol ordered to delete vast store of personal data* [„Czarna dziura” w danych: Europolowi nakazano usunięcie ogromnego zbioru danych osobowych], Fotiadis, Apostolis et al., „The Guardian”, 10 stycznia 2022 r., <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data>.

⁽²²⁾ „Strategia na rzecz w pełni funkcjonującej i odpornej strefy Schengen” (COM(2021) 277 final).

4.1.5. EKES w pełni popiera stanowisko Komisji dotyczące tego, by przy ograniczaniu liczby przejść granicznych lub ich godzin otwarcia w pełni uwzględniać prawa obywateli krajów trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową, i zabiega o przyjęcie tego stanowiska. Należy zapewnić skuteczny dostęp do punktów granicznych oraz skuteczną ochronę prawa do azylu.

4.1.6. Wiąże się to z obawami EKES-u o to, czy osoby zatrzymane na granicach wewnętrznych będą traktowane w sposób nieuwzględniający ich godności i informowane o ich prawach zamiast padać ofiarą legalizowania ich wewnętrznego zawracania. Takie podejście wiąże się z wysokim ryzykiem niekontrolowanego profilowania rasowego. Priorytetem powinno być zadbanie o swobodny przepływ osób w strefie Schengen. Kontrole powinny być przeprowadzane wyłącznie przez odpowiednio przeszkolony i upoważniony personel. Jego działania powinny być monitorowane w sposób niezależny i losowy.

4.1.7. EKES podkreśla, że kontrole przeprowadzane na wewnętrznych i zewnętrznych obszarach przygranicznych z wykorzystaniem technologii monitorowania i nadzoru powinny zostać poddane przeglądowi pod kątem proporcjonalności. Organizacje praw obywatelskich mogłyby udzielać wsparcia w zakresie czynności związanych z przeglądem i monitorowaniem.

4.1.8. Komitet rozumie, że celem Komisji w odniesieniu do art. 13 jest ustanowienie wspólnej procedury dla państw członkowskich dotyczącej kontroli i nadzoru na zewnętrznych granicach UE i granicach strefy Schengen. Nie wspomina się jednak ani o dostępie do właściwej procedury ubiegania się o azyl, ani o alternatywnych formach dostępu dla migrantów, ani o powiązanim z tym doradztwie prawnym. EKES apeluje, by zawsze respektować prawa podstawowe osób przybywających na granice UE i strefy Schengen oraz ich podstawowe prawo do zwracania się o zezwolenie na wjazd i prawo do ubiegania się o azyl. W szczególności należy zachować ostrożność w przypadku przyjmowania i ewentualnego przekazywania osób wymagających szczególnej troski, osób wymagających opieki medycznej i nieletnich. Jak stwierdzono wcześniej, EKES jest głęboko zaniepokojony naruszeniami zgłaszanymi na granicach zewnętrznych⁽²³⁾. Jednocześnie odnotowuje odpowiednio wzmocnione działania Komisji w zakresie monitorowania⁽²⁴⁾.

4.1.9. EKES ponownie zachęca Komisję do aktywnego korzystania z uprawnień wykonawczych przysługujących jej na mocy Traktatów w przypadkach niepodjęcia działań następczych w związku z niedociągnięciami stwierdzonymi w ramach ocen Schengen⁽²⁵⁾. Priorytetowo należy traktować praktyki systemowe, które naruszają normy praw podstawowych. Jest to szczególnie istotne w przypadku migrantów znajdujących się w trudnej sytuacji. W szczególności Komisja nie powinna polegać wyłącznie na ustaleniach mechanizmu oceny Schengen, ale także sama aktywnie monitorować sytuację w zakresie praw podstawowych, odwołując się do prawa międzynarodowego i korzystając ze wsparcia organizacji broniących praw obywatelskich. Ponadto na granicach zewnętrznych powinien działać specjalny personel Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA) oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), aby nadzorować przestrzeganie praw podstawowych.

4.2. *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu (COM(2021) 890 final)*⁽²⁶⁾

4.2.1. Z uwagi na kryzys na niektórych zewnętrznych granicach UE w 2021 r. i wcześniej, wniosek ten ma na celu ustanowienie konkretnej „nadzwyczajnej procedury zarządzania migracją [...] oraz, w razie potrzeby, [zapewnienie] środków wsparcia i środków solidarnościowych na potrzeby zarządzania przyjazdami osób, które padły ofiarą instrumentalizacji ze strony państwa trzeciego, w sposób uporządkowany, humanitarny i z poszanowaniem godności ludzkiej”. EKES uznaje szczególne okoliczności, które skłoniły Komisję Europejską do podjęcia skutecznych działań, jednak ponownie wyraża zaniepokojenie wprowadzeniem i normalizacją szybkich środków w traktowaniu migrantów znajdujących się w trudnej sytuacji, bez zapewnienia wystarczającego czasu i przestrzeni na zagwarantowanie ich praw⁽²⁷⁾.

4.2.2. Ponadto w zmienionych przepisach Schengen uznano ważną rolę, jaką państwa członkowskie odgrywają na granicach zewnętrznych w imieniu wszystkich państw członkowskich i całej Unii w sytuacjach, gdy migranci są wykorzystywani do celów politycznych. EKES uznaje tę rolę, ale podkreśla, że ochrona granic UE lub granic strefy Schengen nie może być realizowana wyłącznie przez państwa członkowskie na granicach zewnętrznych. Wzywa państwa członkowskie do aktywnego wspierania proponowanego mechanizmu solidarności, ale przede wszystkim do przejścia współodpowiedzialności, zgodnie z zasadami wprowadzonymi wraz z elastycznym mechanizmem solidarności w nowym pakcie o migracji i azylu.

⁽²³⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 108.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 108.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 108.

⁽²⁶⁾ Dalsze rozróżnienie zob. opinia EKES REX/554 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15..

4.2.3. Chociaż Komitet uznaje potrzebę zapewnienia konkretnych wytycznych dotyczących sytuacji o szczególnym charakterze, należy podkreślić, że zaproponowana definicja „instrumentalizacji” pozostaje dość niejasna. Komitet apeluje o przeanalizowanie tego podejścia, by uniknąć ryzyka jego potencjalnego nadużycia w postaci zbyt szerokiego zastosowania. Przypomina ponadto, że podstawowe wytyczne i środki zostały przewidziane w odpowiednich traktatach dotyczących azylu i sytuacji kryzysowych. EKES pilnie podkreśla, że w każdych okolicznościach należy przestrzegać praw podstawowych osób, a przede wszystkim zasady *non-refoulement*.

4.2.4. EKES podkreśla, że doraźne faktyczne przeniesienie procedury azylowej na zewnętrzną granicę UE może narażać na trudności w monitorowaniu i wdrażaniu z zachowaniem odpowiedniej kontroli i podejścia opartego na poszanowaniu praw, zwłaszcza w zakresie zdolności państw członkowskich o przeprowadzania kontroli przesiewowej przed wjazdem, co było już przedmiotem krytyki ⁽²⁸⁾. Należy zagwarantować, że państwo członkowskie znajdujące się w sytuacji kryzysowej dysponuje odpowiednim potencjałem i wyposażeniem, aby odpowiednio zarządzać sytuacją kryzysową. Oznacza to, że wsparcie ze strony innych państw członkowskich za pośrednictwem mechanizmu solidarności, centralnych agencji UE, przede wszystkim AUEA, a także organizacji pozarządowych i właściwych organizacji międzynarodowych, takich jak UNHCR, powinno być oferowane i przyjmowane w sposób proaktywny, a nie wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego doświadczającego sytuacji kryzysowej.

4.2.5. EKES zwraca szczególną uwagę na pozytywną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które zapewniają pomoc humanitarną migrantom padającym ofiarą instrumentalnego traktowania przez państwa trzecie, w tym żywność, wodę, odzież, odpowiednią opiekę medyczną i tymczasowe schronienie, a ponadto oferują wsparcie i informacje w zakresie praw migrantów i osób ubiegających się o azyl. W strefach przygranicznych należy zawsze gwarantować organizacjom dostęp do migrantów i osób ubiegających się o azyl. Organizacje takie powinny mieć prawo do skutecznego i uproszczonego wsparcia finansowego w ramach funduszy europejskich, takich jak pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI).

4.2.6. W tym kontekście niezwykle ważne jest, aby nie zmniejszać znaczenia zasady *non-refoulement*, ale zapewnić ludziom prawa i dostęp do wsparcia prawnego oraz do opartej na prawach procedury realizowanej przez kompetentny personel pod nadzorem UNHCR i AUEA. Komitet, jak odnotował już w innych dokumentach, z ogromnym niepokojem zauważa, że Komisja koncentruje się na migracji nieuregulowanej oraz tzw. dobrowolnych lub przymusowych powrotach ⁽²⁹⁾.

4.2.7. Tymczasem należy zadbać także o uwzględnianie alternatywnych powodów wjazdu, takich jak łączenie rodzin.

4.2.8. EKES niepokoi się kwestiami zakwaterowania migrantów i osób ubiegających się o azyl, szczególnie podczas ich rejestracji. Należy dopilnować, by państwa członkowskie były w stanie przyjąć osoby w najbardziej odpowiedni i godny sposób, z założenia nie uciekając się do środków polegających na zatrzymaniu. Należy unikać masowego ograniczania swobody przemieszczania się tych osób. Społeczeństwo obywatelskie i organizacje humanitarne powinny mieć możliwość dostępu do nich w celu prowadzenia monitorowania.

Bruksela, dnia 18 maja 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15..

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 86.