



C/2024/6024

23.10.2024

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie i w sprawie zwiększenia wsparcia Europolu na rzecz zapobiegania tego rodzaju przestępstwom oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2016/794**

(COM(2023) 754 final - 2023/0438 (COD))

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępującej dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW**

(COM(2023) 755 final - 2023/0439 (COD))

(C/2024/6024)

Sprawozdawca: **Florin BERCEA**

Doradczynie i doradcy	Claudiu CRACIUN (doradca sprawozdawcy, Grupa I)
Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 21.6.2024
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	23.5.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	10.7.2024
Sesja plenarna nr	589
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	197/2/0

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. We wnioskach ustawodawczych przedstawionych przez Komisję słusznie wskazuje się, że podstawowymi przyczynami migracji są nowe i coraz dotkliwsze kryzysy, w szczególności recesje gospodarcze, kryzysy środowiskowe spowodowane zmianą klimatu, konflikty oraz presja demograficzna w wielu państwach trzecich. Wymaga to kompleksowego i globalnego podejścia do kwestii migracji i konkretnego elementu rozpatrywanego tutaj problemu, czyli przemytu migrantów.

1.2. Przemyt i jego zwalczanie to tylko część złożonego procesu obejmującego podstawowe przyczyny migracji w krajach pochodzenia, zdolność i gotowość krajów tranzytowych do ograniczania przemytu oraz stale zmieniające się strategie przemytników. Oba wnioski ustawodawcze i sojusz światowy proponują proporcjonalne i stopniowe budowanie potencjału. Jednak aby skutecznie uporać się z tym procesem, potrzebne są bardziej strategiczne cele i zobowiązanie.

1.3. Zwalczanie przemytu migrantów wymaga nowego impulsu i lepszej koordynacji na wszystkich szczeblach. Istotne jest zarazem otwarcie kanałów i procedur legalnej migracji dla osób, które chcą bezpiecznie i legalnie dotrzeć do UE. Kanały te zmniejszą popyt na usługi przemytnicze i pozwolą uniknąć związanych z nimi szkód i podatności na zagrożenia.

1.4. W celu umożliwienia skutecznego funkcjonowania systemu azyłowego UE istotne jest znalezienie sposobów rozwiązania problemów związanych z systematycznym zawracaniem osób na zewnętrznej granicy UE, ponieważ jest to zakazane na mocy konwencji genewskiej. Brak bezpiecznych i legalnych dróg przedostania się do UE sprawia, że uchodźcy i migranci poszukujący bezpieczeństwa nie mają innego wyjścia niż skorzystanie z bardziej niebezpiecznych dróg, które stwarzają zagrożenie dla ich życia.

1.5. Komitet powtarza, że UE jest głównym podmiotem w zakresie gospodarki, polityki i rozwoju. Ma możliwości – i leży to w jej interesie – by pomóc państwom trzecim w radzeniu sobie z kryzysami, które wywierają presję na ich społeczności i instytucje oraz skłaniają obywateli do długiej, kosztownej, niebezpiecznej, a czasem śmiertelnej podróży do UE. Te państwa trzecie doświadczają różnych kryzysów i presji ograniczających ich potencjał, a poziom ich zaangażowania we współpracę w zakresie migracji znacznie się różni. Współpraca ma charakter nie tylko techniczny i administracyjny. Ma również wymiar polityczny i musi być poparta zobowiązaniami budżetowymi, zwłaszcza w krajach, w których działają przemytnicy, poza UE.

1.6. Komitet wzywa Komisję do opracowania solidniejszego podejścia wykraczającego poza światowy sojusz, aby wzmocnić zdolność państw trzecich i zachęcić do współpracy z Europolem i organami ścigania państw członkowskich.

1.7. Komitet ubolewa, że pakiet nie obejmuje osób korzystających z usług przemytników migrantów, mimo że uznaje się je za potencjalne ofiary. UE musi uwzględnić w swojej strategii zwalczania przemytu wymiar praw podstawowych osób, które są na tyle zdesperowane i bezbronne, aby korzystać z usług przemytników. Polityka ta powinna być również bardziej ukierunkowana na grupy osób, które są jeszcze bardziej podatne na zagrożenia, takie jak osoby z niepełnosprawnościami.

1.8. EKES apeluje o większą przejrzystość w przygotowywaniu wniosków. Do wniosków nie dołączono sprawozdania z oceny skutków ex ante. EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia oceny skutków ex ante w przypadku, gdy wnioski mają istotne konsekwencje dla praw podstawowych, a ich wdrożenie może bezpośrednio wpłynąć na życie, prawa i bezpieczeństwo danej osoby. Komitet zwraca się do Komisji o opublikowanie wyników konsultacji oraz o uwzględnienie obszernych dowodów pochodzących od społeczeństwa obywatelskiego i wynikających z badań akademickich.

1.9. Komitet z zadowoleniem przyjmuje dyrektywę, lecz ostrzega, że jej treść może znacznie wpłynąć na prawa podstawowe migrantów i osób pomagających im ze względów humanitarnych. Działania prawne, przeszkody administracyjne i praktyczne oraz nękanie przez policję sprawiają, że świadczenie pomocy humanitarnej jest bardziej skomplikowane i niebezpieczne, co wywołuje efekt mrożący. Komitet uważa, że tworzenie i podtrzymywanie atmosfery strachu wokół pomocy humanitarnej, prawnej, a nawet administracyjnej jest niewłaściwym i niedopuszczalnym sposobem zwalczania przemytu.

1.10. Ponadto osoby niosące pomoc humanitarną, członkowie rodzin i inne osoby świadczące usługi migrantom nie powinni być ścigani. Podstawą do ścigania powinno być jedynie czerpanie nienależnych korzyści finansowych.

1.11. W proponowanej dyrektywie wprowadza się nową podstawę karną w przypadku „publicznego podżegania” obywateli państw trzecich do nielegalnego wjazdu do UE, tranzytu przez jej terytorium lub pobytu na tym terytorium (art. 3 ust. 2). Komitet z wielkim zaniepokojeniem zauważa, że można to wykorzystać przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które zapewniają migrantom informacje prawne i wsparcie. W związku z tym zwraca się o wykreślenie przestępstwa „publicznego podżegania” do nielegalnego wjazdu, pobytu i tranzytu (art. 3 ust. 2 i motyw 25). Wzywa także do zapewnienia zabezpieczeń przed stosowaniem nowych metod dochodzeniowo-śledczych wobec obrońców praw migrantów i prawników.

1.12. Podczas ustalania w proponowanym rozporządzeniu strategicznych i operacyjnych zadań Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów należy zwrócić większą uwagę na ochronę praw podstawowych migrantów. Ta odpowiedzialność powinna spoczywać na kierownictwie Centrum. Należy przy tym zadbać o to, aby personel był poinformowany i świadomy aspektów swojej pracy związanych z prawami podstawowymi.

1.13. Choć istnieje wielostronna podstawa prawna umożliwiająca zwalczanie przemytu, proponowany globalny sojusz i dwa wnioski ustawodawcze muszą zapewniać wyraźne zachęty do współpracy w zakresie egzekwowania prawa przez państwa trzecie pochodzenia i tranzytu. Jest to jeden z głównych słabych punktów odnowionych działań UE na rzecz zapewnienia skuteczności środków zwalczania przemytu.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Omawiane wnioski są przedstawiane w niepokojącym kontekście nakreślonym przez Komisję. W 2022 r. na granicach zewnętrznych UE wykryto około 331 tys. przypadków nielegalnego wjazdu, co stanowi największą liczbę od 2016 r. i wzrost o 66 % w porównaniu z 2021 r. W 2023 r. w pierwszych dziewięciu miesiącach roku na granicach zewnętrznych UE wykryto około 281 tys. przypadków nielegalnego przekroczenia granicy, co stanowi wzrost o 18 % w porównaniu z tym samym okresem w 2022 r. Zbiega się to z nasileniem przemytu – w 2022 r. do Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) zgłoszono rekordową liczbę ponad 15 tys. przemytników migrantów. Szacuje się, że ponad 90 % migrantów o nieregulowanym statusie, którzy docierają do UE, korzysta z usług przemytników, a działalność przemytników, zwłaszcza na morzu, spowodowała od 2014 r. śmierć ponad 28 tys. osób.

2.2. Podstawowym wyzwaniem dla skutecznej strategii zwalczania przemytu jest to, że większość działań ma miejsce poza terytorium UE, w tym na wodach międzynarodowych. To wyzwanie nie zostało odpowiednio uwzględnione w pakiecie dotyczącym zwalczania przemytu. Skupienie się na wzmocnieniu Europolu, w tym jego współpracy z państwami członkowskimi, jest mile widziane i konieczne.

2.3. Komitet ponownie wyraża poparcie dla już zaproponowanego przez Komisję podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne, co oznacza wzmocnienie proponowanych środków przeciwko sieciom przemytniczym poprzez poprawę współpracy sądowej i policyjnej, poprawę współpracy i dialogu z krajami sąsiadującymi w zakresie zwalczania sieci przemytniczych, rozwijanie działań mających na celu zapobieganie wyzyskowi i zapewnienie ochrony przemycających osób oraz bardziej skoordynowane i zdecydowane zwalczanie nieuregulowanego zatrudnienia i wyzysku pracowników<sup>(1)</sup>. Te środki mogłyby również zapobiegać naruszeniom praw na zewnętrznej granicy UE, zapewniając wdrażanie polityki UE w zakresie zwalczania przemytu zgodnie z Kartą praw podstawowych UE, prawem międzynarodowym, a także zobowiązaniami prawnymi UE dotyczącymi azylu i migracji.

2.4. Gwarancje praw podstawowych wspomniane we wnioskach należy rozszerzyć poza wąską kwestię ochrony danych osobowych i poszanowania życia prywatnego, aby uwzględnić prawa osób, którym pomagają przemytnicy. Skoncentrowanie się na identyfikowaniu i ściganiu przemytników nie powinno prowadzić do porzucania ludzi w sytuacji, w której są bezbronni i narażeni na ryzyko.

2.5. Komitet uważa, żeoba wnioski ustawodawcze powinny obejmować zabezpieczenia przed kryminalizacją solidarności. Jak wskazano we wcześniejszej opinii, osoby, które chronią ludzi oraz zapewniają opiekę medyczną i pomoc humanitarną, nie powinny być uważane za popełniające przestępstwa i traktowane w taki sam sposób jak sieci przemytnicze. Należy je ścigać tylko wtedy, gdy przemyt ma z założenia na celu uzyskanie, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej<sup>(2)</sup>.

2.6. Komitet z wielkim zaniepokojeniem zauważa, że obecny wniosek dotyczący dyrektywy nie zapewnia zadowalających zabezpieczeń przed kryminalizacją solidarności. Komitet sugeruje usunięcie określenia „bezpośrednio lub pośrednio” z art. 3 ust. 1 lit. a), ponieważ może to prowadzić do kryminalizacji wzajemnej pomocy, właścicieli nieruchomości, taksówkarzy oraz świadczenia innych usług osobom bez dokumentów.

2.7. Ponadto w nowym art. 3 ust. 1 lit. b) państwa członkowskie są zobowiązane do uznania za przestępstwo ułatwiania nieuregulowanego wjazdu lub pobytu, jeżeli istnieje duże prawdopodobieństwo wyrządzenia poważnej krzywdy, nawet jeśli dana osoba nie otrzymała, nie zażądała ani nie przyjęła żadnej korzyści finansowej ani materialnej. Należy skreślić art. 3 ust. 1 lit. b), a wyrażenie „wyrządzenia poważnej krzywdy” przenieść na listę okoliczności obciążających w art. 4.

2.8. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko, że instrumentalizacja migrantów przez państwa trzecie, zwłaszcza te graniczące z UE, takie jak Białoruś, stanowi zagrożenie hybrydowe i jest całkowicie niedopuszczalne. Wskazuje również, że podejmując jakiekolwiek działania mające na celu zapobieżenie temu zagrożeniu hybrydowemu, należy zapewniać migrantom pomoc humanitarną na mocy prawa UE, przede wszystkim w celu wspierania osób wymagających szczególnego traktowania. Organizacje humanitarne powinny być w stanie udzielać pomocy na dotkniętych kryzysem obszarach, a ich akty solidarności nie mogą być uznawane za przestępstwo<sup>(3)</sup>.

2.9. W apelu o utworzenie globalnego sojuszu UE zachęca państwa trzecie między innymi do rozwijania i wzmocnienia krajowych ram prawnych i zdolności, usprawniania zarządzania granicami, opracowywania kampanii informacyjnych i podnoszących świadomość, przeznaczania odpowiednich i ukierunkowanych zasobów, sprawniejszego zbierania i udostępniania danych, wspierania wspólnych dochodzeń prowadzonych przez organy ścigania i współpracy operacyjnej, zacieśnienia współpracy między organami sądowymi, podejmowania współpracy w zakresie dochodzeń finansowych, konfiskat i odzyskiwania mienia oraz zapewnienia ochrony praw migrantów i pomocy.

Poza wskazaniem przeciwdziałania przemytowi migrantów jako integralnej części unijnych partnerstw w zakresie migracji oraz organizowaniem konferencji i grup eksperckich wysokiego szczebla, w apelu nie zaproponowano żadnych konkretnych instrumentów, programów ani zobowiązań służących osiągnięciu pożądanego stopnia współpracy.

(1) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025«” [COM(2021) 591 final] (Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 90).

(2) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025«” (Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 90) oraz art. 6 Protokołu ONZ przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

(3) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Reagowanie na finansowaną przez państwo instrumentalizację migrantów na granicy zewnętrznej UE«” (Dz.U. C 365 z 23.09.2022, s. 60).

2.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie Europejskiego Centrum Zwalczenia Przemytu Migrantów w ramach Europolu oraz ram zarządzania mających na celu regulowanie i wspieranie jego działań jako centralnego punktu wspomagającego państwa członkowskie w zakresie zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz ich zwalczania.

2.11. Komitet z aprobatą przyjmuje zawartą w dyrektywie propozycję zdefiniowania przestępstw kwalifikowanych (np. przestępstwa popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, wyrządzające poważną krzywdę lub zagrażające życiu lub zdrowiu, powodujące śmierć), w odniesieniu do których przewiduje się odpowiednie wyższe wymiary sankcji karnych.

2.12. Komitet zwraca uwagę na szkodliwe skutki walki z przemytem dla różnych sektorów gospodarki, takich jak branża transportu drogowego. Na przykład polityka zwalczania przemytu może nieproporcjonalnie wpłynąć na kierowców ciężarówek, z których wielu to migranci. Należy podjąć dodatkowe prace, aby chronić kierowców i przedsiębiorstwa transportowe.

2.13. Niezbędnym krokiem naprzód jest poprawa zasięgu jurysdykcji. Komitet odnosi się pozytywnie do tego, że w proponowanej dyrektywie rozszerzono jurysdykcję państw członkowskich na przypadki, w których ułatwienie niedozwolonego wjazdu do UE kończy się niepowodzeniem i obywatele państw trzecich tracą życie. Wniosek odnosi się do przypadków, w których łodzie niezdatne do żeglugi morskiej toną na wodach międzynarodowych przed dotarciem na wody terytorialne państwa członkowskiego lub państwa trzeciego. W tych i innych przypadkach rozszerzenie jest uzasadnione.

Bruksela, dnia 10 lipca 2024 r

Oliver RÖPKE  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego