**Европейски парламент**
2019-2024

*Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи*

**2023/2087(INI)**

13.6.2023

# ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно препоръка на Европейския парламент относно преговори по споразумение за статута между Европейския съюз и Ислямска република Мавритания относно оперативните дейности, извършвани от Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) в Ислямска република Мавритания
(2023/2087(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Тинеке Стрик

Докладчик по становище на комисията, асоциирана съгласно член 57 от Правилника за дейността:
Ян-Кристоф Йотен, комисия по външни работи

PR_INI_AgreementRecomm

## СЪДЪРЖАНИЕ

**Страница**

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕПОРЪКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ .....3

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....8

# ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРЕПОРЪКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно преговори по споразумение за статута между Европейския съюз и Ислямска република Мавритания относно оперативните дейности, извършвани от Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) в Ислямска република Мавритания (2023/2087(INI))**

*Европейският парламент,*

– като взе предвид член 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС),

– като взе предвид Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г.,

– като взе предвид Женевската конвенция от 1951 г. и допълнителния протокол към нея,

– като взе предвид глава V, правило 33 от Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право относно бедствените ситуации: задължения и процедури,

– като взе предвид глава 5 от Международната конвенция за търсене и спасяване по море (Конвенцията SAR) относно оперативните процедури,

– като взе предвид Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море,

– като взе предвид Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека) от 3 септември 1953 г.,

– като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“),

– като взе предвид ДФЕС, и по-специално член 77, параграф 2, букви б) и г), член 79, параграф 2, буква в) и член 218, параграфи 3 и 4 от него,

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624[1],

– като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 9 февруари 2023 г.,

– като взе предвид Решение (ЕС) 2022/1168 на Съвета от 4 юли 2022 г. за разрешаване на започването на преговори по споразумение за статута между Европейския съюз и Ислямска република Мавритания относно оперативните дейности, извършвани от Европейската агенция за гранична и брегова охрана в

[1] ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр. 1.

Ислямска република Мавритания[2],

– като взе предвид съобщението на Комисията от 21 декември 2021 г. относно образец на споразумение за статута в съответствие с Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– като взе предвид своята резолюция от 19 май 2021 г. относно защитата на правата на човека и външната политика на ЕС в областта на миграцията[3],

– като взе предвид доклада от 14 юли 2021 г. на работната група за контрол на Frontex на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи относно разследването по отношение на Frontex за установяване на фактите във връзка с предполагаеми нарушения на основните права,

– като взе предвид член 114, параграф 4 и член 54 от своя Правилник за дейността,

– като взе предвид становището на подкомисията по правата на човека към комисията по външни работи,

– като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (A9-0000/2023),

А. като има предвид, че съгласно член 73, параграф 3 от Регламент 2019/1896 при обстоятелства, които изискват разполагането на екипи за управление на границите от постоянния корпус в трета държава, в която членовете на екипите ще упражняват изпълнителни правомощия, Съюзът трябва да сключи споразумение за статута със съответната трета държава въз основа на член 218 от ДФЕС;

Б. като има предвид, че съгласно член 73, параграф 2 от Регламент 2019/1896 при сътрудничеството с органи на трети държави Агенцията действа в рамките на политиката на Съюза в областта на външните отношения, включително по отношение на защитата на основните права и личните данни, принципа на забрана за връщане, забраната на произволното задържане и забраната на изтезанията и на нечовешкото или унизително отношение или наказание;

В. като има предвид, че съгласно Регламент 2019/1896, в който Комисията препоръчва Съветът да я упълномощи да договори споразумение за статута, тя следва да направи оценка на положението с основните права, свързано с областите, обхванати от споразумението за статута; като има предвид, че все още не е извършена такава оценка;

Г. като има предвид, че съгласно образеца на споразумение за статута:

– членовете на екипите на Frontex могат по принцип да изпълняват задачи и да

[2] ОВ L 181, 7.7.2022 г., стр. 18.
[3] ОВ C 15, 12.1.2022 г., стр. 70.

упражняват правомощия на територията на третата държава единствено съгласно указанията и в присъствието на служители на органите за управление на границите на тази държава и трябва да спазват законовите и подзаконовите разпоредби на третата държава, както и приложимото право на Съюза и международно право; като има предвид, че органите на третата държава трябва да дават на членовете на екипите единствено указания, които са в съответствие с оперативния план; като има предвид, че това е единствената оперативна рамка, в която персонал на ЕС работи под командването на трета държава;

– членовете на екипите на Frontex се ползват с имунитет по отношение на наказателната юрисдикция на третата държава при всякакви обстоятелства и не трябва да бъдат арестувани или задържани под каквато и да е форма в третата държава или от нейните органи; като има предвид, че снемането на имунитета е по преценка на изпълнителния директор или на изпращащата държава членка в зависимост от статута на члена на екипа;

Д. като има предвид, че Мавритания няма национална правна система за предоставяне на убежище; като има предвид, че Службата на върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) предоставя фактическа закрила с издаването на бежански карти и удостоверения въз основа на меморандум с органите; като има предвид, че лицата, за които се счита, че не отговарят на условията за закрила, биват структурно депортирани от органите без допълнителна процедура; като има предвид, че това включва депортирането на хора, чиито случаи не са били оценени от ВКБООН; като има предвид, че настоящата правна рамка на Мавритания не позволява ефективна закрила на жените и децата или на ЛГБТИК+ лицата; като има предвид, че сексуалната активност между партньори от един и същ пол е незаконна в Мавритания;

Е. като има предвид, че бежанците и мигрантите в Мавритания са изправени непрекъснато пред системни и сериозни нарушения на правата на човека и малтретиране, като например връщане, произволни арести и задържане, (основано на пола) насилие, включително случаи на изтезания, експлоатация, неправомерни условия на задържане, изнудване и кражба, както и неправомерно колективно експулсиране;

Ж. като има предвид, че Мавритания официално премахна робството едва през 1981 г. и беше последната държава в света, която направи това; като има предвид, че робството е криминализирано едва от 2015 г. насам; като има предвид, че през 2022 г. специалният докладчик на ООН е заключил, че страната е предприела значителни стъпки, но продължаващото съществуване на практики на робство и сходни с робството практики, включително практики на принудителен труд, продължава да буди безпокойство и има отражение както върху мигрантите, така и върху мавританските граждани;

1. изразява дълбоката си загриженост относно положението с основните права в Мавритания, особено по отношение на мигрантите и бежанците, и счита, че разполагането на изпълнителни правомощия на Frontex в Мавритания води до висок риск от съучастие в сериозни и най-вероятно постоянни нарушения на основните права или задълженията за международна закрила;

2. счита, че ако образецът на споразумение за статута не отговори на горепосочените опасения, това би могло да доведе до пропуски в отчетността в случай на нарушения на основните права, извършени от органите на третата държава и/или от разположения персонал на Frontex;

3. настоятелно призовава Комисията и Агенцията:

***3.1 Европейска комисия***

а. да включи изрични гаранции, които позволяват на разположените служители да пренебрегват заповедите, издадени от органите на третата държава, които противоречат на задълженията на Агенцията в областта на основните права, произтичащи от правото на ЕС и международното право;

б. да преразгледа настоящата разпоредба относно имунитета на разположените служители срещу наказателно преследване от страна на националните органи в съответствие с принципа на пропорционалност и с цел да се гарантира правото на ефективна защита за засегнатите лица;

в. да установи достатъчно вътрешни и външни механизми, чрез които лица, които не са граждани на ЕС, да подават жалби до Агенцията, в съответствие с препоръките на омбудсмана на ЕС;

г. да включи разпоредби относно зачитането на основните права от страна на мавританските органи по време на операциите, включително надеждни варианти, които ще гарантират отчетността в случай на нарушения;

д. да извърши предварителни оценки на въздействието върху основните права преди започване на преговори с трети държави относно сключването на споразумения за статута, за да може да се вземе изцяло предвид въздействието на потенциалното сътрудничество и да се договорят необходимите гаранции;

***3.2 Frontex***

а. да придаде официален характер на функциите на служителя по въпросите на основните права, когато решава дали да започне съвместна операция в третата държава, обхваната от споразумението за статута, и да третира становището на служителя по въпросите на основните права като обвързващо;

б. да гарантира, че всеки оперативен план, установяващ операции на територията на Мавритания, следва:

i. да установи официален механизъм, чрез който лицата, които са (не)пряко засегнати или действат в обществен интерес, включително гражданите на трети държави, да подават жалби до Агенцията относно действията на разположения персонал в третата държава, и да включи ясни разпоредби относно последващите действия и инструментите за правоприлагане след подаването на жалби;

ii. да осигури присъствието на Frontex в критични зони, където има вероятност да се извърши задържане на мигранти, и да предвиди предоставянето на пълен достъп на служителя по въпросите на основните права и наблюдателите на основните права до оперативната зона;

iii. да работи в тясно сътрудничество с ВКБООН по време на операциите в Мавритания, за да се гарантира правото на убежище;

в. да приеме насоки относно задължителното снемане на имунитета на разположения персонал, като уточни как ще се обработват исканията от органите на трети държави, както и да утвърди силна роля за служителя по въпросите на основните права; да обвърже разполагането на служители на постоянния корпус с тези насоки;

г. да проучи и създаде механизми, чрез които лицата, потенциално засегнати от действията на Агенцията на територията на третата държава, ефективно да търсят правна защита чрез външни органи, като например омбудсмана, Съда на Европейския съюз или друг субект;

д. да предоставя на органите обучение по въпросите на основните права като основен компонент на изпълнителните операции в трети държави, включително по отношение на задълженията за търсене и спасяване, и да работи за подобряването на системата за предоставяне на убежище;

°

° °

4. възлага на своя председател да предаде настоящата препоръка на Съвета, на Комисията, на Европейската агенция за гранична и брегова охрана, както и на правителството на Мавритания.

## ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Влизането в сила на Регламент 2019/1896 (регламента) значително разшири мандата на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), включително възможностите ѝ да работи в трети държави. Регламентът предоставя на Агенцията възможността за разполагане на персонал за оперативни дейности на територията на трета държава, която няма общи граници с държава – членка на ЕС, доколкото това се изисква за изпълнението на задачите ѝ, определени в регламента.

За да се установи правната рамка за изпълнение на изпълнителни задачи на територията на трета държава, се изисква сключването на т.нар. споразумение за статута. Става дума за международно споразумение между ЕС и третата държава въз основа на член 218 от ДФЕС. От процедурна гледна точка Съветът дава мандат на Европейската комисия да води преговори за такова споразумение от името на ЕС, а тя е задължена съгласно този член да информира подробно и незабавно Европейския парламент на всички етапи от процедурата. Както е заложено в член 54, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2019/1896, Европейската комисия ще води преговори въз основа на т. нар. „образец на споразумение за статута“, посочен в съобщение COM(2021)829. Когато преговорите приключат, от Европейския парламент следва да бъде поискано да гласува споразумението във вида, в който е договорено, и да даде одобрението си, преди то да може да влезе в сила.

На 4 юли с Решение (ЕС) 2022/1168 на Съвета Комисията беше упълномощена да договори споразумение за статута с Ислямска република Мавритания относно оперативните дейности, извършвани от Frontex на територията на Мавритания. Това решение беше придружено от указанията за водене на преговори, в които Съветът заяви, че не вижда конкретни причини за дерогация от образеца на споразумение за статута, поради което Комисията следва да се стреми да запази същността му по време на преговорите. Едновременно с това беше взето решение за започване на преговори с Република Сенегал.

На 9 февруари 2023 г. Съветът подчерта политическата си подкрепа за усилията за екстернализиране на действията на Frontex, като в заключенията си призова настоятелно за бързо приключване на преговорите по нови и преразгледани споразумения за статута, включително със Сенегал и Мавритания.
Потенциалното споразумение за статута с Мавритания ще възложи на Frontex за първи път в съществуването ѝ да изпълнява изпълнителен мандат на територията на трета държава, която не граничи с държава – членка на ЕС, нито е географски разположена в Европа. Тази стъпка би имала коренно различни последици в сравнение с действията, извършени в рамките на настоящите споразумения за статута.

Настоящите държави, подписали споразуменията за статута на Frontex, споделят амбицията да станат част от ЕС в краткосрочен план, което означава, че те са в процес на привеждане на правните си рамки в съответствие с достиженията на правото на ЕС, включително по отношение на основните права. Освен това всички са страни в Съвета на Европа и следователно са обвързани с Европейската конвенция за правата на човека. За разлика от Мавритания, тези държави са обвързани с рамки, които спомагат до известна степен за защитата на стандартите на ЕС в областта на основните права.

С оглед на значителните последици и прецедента, създаден от сключването на споразумение за статута на Frontex с трета държава извън Европа, Европейският парламент реши да стартира по-обширна процедура по време на преговорния процес по споразумението за статута, в допълнение към сравнително ограничената процедура на одобрение. Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, която отговаря за контрола на Frontex, взе решение да изготви настоящия доклад по собствена инициатива още по време на етапа на преговорите, за да отправи препоръки към Комисията относно преговорния процес. Подкомисията по правата на човека (DROI) ще изготви становище по доклада, като се има предвид външният характер на споразумението за статута и измерението, свързано с правата на човека.

От процедурна гледна точка докладчикът свика две заседания на докладчика в сянка, на които основните заинтересовани страни бяха поканени да представят становищата си по въпроса. В първото заседание участваха Европейската комисия, в качеството ѝ на преговарящ субект, както и двама изследователи с експертен опит в областта на правата на човека и международното право. По време на второто заседание участваха изпълнителният директор на Frontex и представител на служителя по въпросите на основните права. Мавританските органи също бяха поканени, но не участваха.

**Позиция и констатации на докладчика**

В проекта на доклад се очертават няколко аспекта на образеца на споразумение за статута, които потенциално биха могли да породят пропуски в отчетността, ако споразумението с Мавритания бъде сключено на тази основа. Докладчикът е на мнение, че разпоредбите относно имунитета в образеца на споразумение са прекалено широки, като пораждат значителен риск от насърчаване на безнаказаността. Фактът, че членовете на постоянния корпус не могат да бъдат обект на наказателно преследване в техните държави членки, е допълнителен елемент, който допринася за безнаказаността. Въпреки че изпълнителният директор ще има възможност да снеме имунитета на отделни служители съгласно образеца на споразумение за статута, докладчикът счита, че тази процедура е неподходяща като заместител на съдебното преследване, тъй като тя следва да се извършва от независим външен орган, за да се гарантира безпристрастността и неутралността на производството.

Освен това докладчикът е на мнение, че имунитетът по същество следва да се предоставя само с изключителна предпазливост и пропорционалност, като се имат предвид големите му последици за суверенитета на дадена държава и възможностите на тази държава да търси отговорност от отделни лица за действия, извършени на нейна територия. Докладчикът счита, че имунитетът е ненужен и непропорционален, когато става въпрос за изпълнението на задачи във връзка с управлението на границите. Фактът, че в образеца на споразумение се предвижда служителите да носят служебни оръжия и да използват сила, подчертава колко е важно да се осигурят надеждни механизми за отчетност.

Освен това в образеца на споразумение се предвижда командна структура, в която мавританските служители ще дават инструкции на разположения персонал на Frontex. Това създава правна празнота, която поражда несигурност по отношение на правната отчетност на Агенцията за действията, извършвани от нейните служители в рамките на

съвместни операции, като се има предвид, че Агенцията няма да упражнява ефективен контрол върху разположените служители. Това е особено проблематично предвид различните правни рамки, с които са обвързани мавританските органи и Frontex. Докладчикът счита, че този въпрос не е бил разгледан в достатъчна степен от Комисията и Frontex по време на процедурата.

Друг недостатък на образеца на споразумение е свързан с ограничените външни възможности за подаване на жалби, особено като се има предвид, че гражданите на държави извън ЕС нямат възможността да подават жалби до омбудсмана на ЕС, както и ограничената компетентност на Съда на Европейския съюз по отношение на външната дейност. Вследствие на това Агенцията и Комисията проучват как да разширят тези възможности, евентуално с участието на Агенцията за основните права (FRA) и омбудсмана на ЕС.

В този контекст докладчикът препоръчва на Европейската комисия да обърне сериозно внимание на горепосочените недостатъци по време на преговорите, преди да поиска одобрението на Европейския парламент за споразумението за статута. Освен това докладчикът препоръчва на Комисията да извърши незабавно предварителна оценка на въздействието върху основните права, за да се вземат предвид констатациите от тази оценка. Това следва да бъде последвано от независим мониторинг от страна на Комисията в случай на действително сътрудничество въз основа на споразумението за статута, в съответствие с препоръката на Парламента в неговия доклад относно защитата на правата на човека и външната политика на ЕС в областта на миграцията, приет през май 2021 г.

Освен правните недостатъци докладчикът определи положението с основните права в Мавритания като причина за безпокойство в случай на разполагане на персонал на Frontex на територията на страната. При липсата на правна система за предоставяне на убежище върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) определя допустимостта за предоставяне на убежище. Въпреки това лицата, за които не се счита, че отговарят на условията за предоставяне на убежище, биват депортирани в Мали и Сенегал от органите без допълнителна процедура. Освен това съществуват практически проблеми, свързани с достъпа на ВКБООН до задържаните лица, което поражда риск да бъдат депортирани лица, нуждаещи се от закрила. В допълнение мигрантите и бежанците са изправени пред редица други проблеми, свързани със сериозни нарушения на правата на човека и малтретиране, като например връщане, произволни арести, изтезания, задържане, (основано на пола) насилие, експлоатация и прилагане на наложени от шариата наказания, които са незаконни в ЕС. Следователно операциите на Frontex в Мавритания и под командните структури на мавританските органи пораждат значителен риск разположеният персонал да бъде замесен в тези нарушения.

Докладчикът препоръчва Frontex да разгледа задълбочено препоръките на Парламента и да си сътрудничи тясно със служителя по въпросите на основните права, за да намери решение за установените в доклада проблеми и да гарантира, че спазва задълженията си във връзка с основните права. Докладчикът също така настоятелно приканва Агенцията и служителя по въпросите на основните права да направят сериозна оценка на осъществимостта на изпълнението на изпълнителен мандат от Frontex на територията на Мавритания, като същевременно изпълняват изцяло задълженията си в областта на основните права, които са залегнали в правото на Съюза.