Evropský parlament
2019–2024

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2023/2087(INI)

13.6.2023

NÁVRH ZPRÁVY

o doporučení Evropského parlamentu týkajícím se jednání o dohodě o postavení jednotek mezi Evropskou unií a Mauritánskou islámskou republikou týkající se operativních činností prováděných v Mauritánské islámské republice Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)
(2023/2087(INI))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Tineke Strik

Zpravodaj přidruženého výboru v souladu s článkem 57 jednacího řádu:
Jan-Christoph Oetjen, Výbor pro zahraniční věci

PR_INI_AgreementRecomm

OBSAH

Strana

NÁVRH DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ 8

NÁVRH DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

týkající se jednání o dohodě o postavení jednotek mezi Evropskou unií a Mauritánskou islámskou republikou týkající se operativních činností prováděných v Mauritánské islámské republice Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) (2023/2087(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na článek 218 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU),

– s ohledem na Všeobecnou deklaraci lidských práv z roku 1948,

– s ohledem na Ženevskou úmluvu z roku 1951 a na její dodatkový protokol,

– s ohledem na kapitolu V, pravidlo 33 Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu týkající se nouzových situací: povinnosti a postupy,

– s ohledem na kapitulu 5 Mezinárodní úmluvy o pátrání a záchraně na moři (úmluvy SAR) o operačních postupech,

– s ohledem na Mezinárodní úmluvu o bezpečnosti lidského života na moři,

– s ohledem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech) ze dne 3. září 1953,

– s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“),

– s ohledem na SFEU, a zejména na čl. 77 odst. 2 písm. b) a d), čl. 79 odst. 2 písm. c) a čl. 218 odst. 3 a 4 této smlouvy,

– s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624[1],

– s ohledem na závěry Evropské rady ze dne 9. února 2023,

– s ohledem na rozhodnutí Rady (EU) 2022/1168 ze dne 4. července 2022 o zmocnění k zahájení jednání o dohodě o postavení jednotek mezi Evropskou unií a Mauritánskou islámskou republikou o operativních činnostech prováděných Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž v Mauritánské islámské republice[2],

– s ohledem na sdělení Komise ze dne 21. prosince 2021 nazvané „Vzorová dohoda o postavení jednotek podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži a o zrušení nařízení

[1] Úř. věst. L 295, 14.11.2019, s. 1.
[2] Úř. věst. L 181, 7.7.2022, s. 18.

(EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624“ (COM(2021)0829),

– s ohledem na své usnesení ze dne 19. května 2021 o ochraně lidských práv a vnější migrační politice EU[3],

– s ohledem na zprávu ze dne 14. července 2021 pracovní skupiny Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci pro kontrolu agentury Frontex o vyšetřování agentury Frontex k získání informací, která se týkají údajného porušování základních práv, a její doporučení,

– s ohledem na čl. 114 odst. 4 a článek 54 jednacího řádu,

– s ohledem na stanoviska Podvýboru pro lidská práva Výboru pro zahraniční věci,

– s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A9-0000/2023),

A. vzhledem k tomu, že podle čl. 73 odst. 3 nařízení 2019/1896 platí, že za okolností vyžadujících vyslání jednotek pro správu hranic ze stálého útvaru do třetí země, v níž budou příslušníci těchto jednotek vykonávat výkonné pravomoci, uzavře Unie s dotčenou třetí zemí dohodu o postavení jednotek podle článku 218 SFEU;

B. vzhledem k tomu, že podle čl. 73 odst. 2 nařízení 2019/1896 při spolupráci s orgány třetích zemí agentura jedná v rámci politiky vnější činnosti Unie, a to i pokud jde o ochranu základních práv a osobních údajů a zásadu nenavracení, zákaz svévolného zadržování a zákaz mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání;

C. vzhledem k tomu, že podle nařízení 2019/1896 platí, že pokud Komise doporučí Radě, aby ji pověřila vyjednáním dohody o postavení jednotek, měla by posoudit situaci, pokud jde o základní práva, v oblastech, na které se daná dohoda vztahuje; vzhledem k tomu, že toto posouzení zatím nebylo provedeno;

D. vzhledem k tomu, že podle vzorové dohody o postavení jednotek:

– příslušníci jednotky Frontex obecně mohou plnit úkoly a vykonávat pravomoci na území třetí země pouze pod velením a zpravidla za přítomnosti příslušníků orgánů správy hranic třetí země a dodržují právní předpisy třetí země a také platné právo Unie a mezinárodní právo; vzhledem k tomu, že orgány třetí země vydávají příslušníkům jednotky pouze takové povely, které jsou v souladu s operačním plánem; vzhledem k tomu, že se jedná o jediný operační rámec, kde pracovníci EU působí pod velením třetího státu;

– příslušníci jednotky Frontex jsou za všech okolností vyňati z trestní pravomoci třetí země a nemohou být třetí zemí nebo jejími orgány zatčeni ani žádným způsobem zadrženi; vzhledem k tomu, že o vzdání se vynětí z trestní pravomoci rozhoduje výkonný ředitel nebo příslušný orgán domovského členského státu v závislosti na postavení příslušníka jednotky;

[3] Úř. věst. C 15, 12.1.2022, s. 70.

E. vzhledem k tomu, že Mauritánie nemá zavedený žádný vnitrostátní právní azylový systém; vzhledem k tomu, že Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) poskytuje faktickou ochranu vydáváním průkazů a osvědčení uprchlíka na základě memoranda s orgány; vzhledem k tomu, že osoby považované za bez nároku na ochranu jsou strukturálně deportovány orgány bez dalšího postupu; vzhledem k tomu, že tento přístup zahrnuje deportace osob, jejichž případy nebyly posouzeny UNHCR; vzhledem k tomu, že současný právní rámec Mauritánie neumožňuje účinnou ochranu žen a dětí ani LGBTIQ+ osob; vzhledem k tomu, že homosexuální pohlavní styk je v Mauritánii nezákonný;

F. vzhledem k tomu, že uprchlíci a migranti v Mauritánii neustále čelí systematickému a závažnému porušování lidských práv a špatnému zacházení, jako je navracení, svévolné zatýkání a zadržování, (genderově podmíněné) násilí, včetně případů mučení, vykořisťování, nevyhovujících podmínek zadržování, vydírání a krádeží a nekalých hromadných vyhoštění;

G. vzhledem k tomu, že Mauritánie formálně zrušila otroctví až v roce 1981 a byla poslední zemí na světě, která tak učinila; vzhledem k tomu, že otroctví je zde považováno za trestný čin teprve od roku 2015; vzhledem k tomu, že zvláštní zpravodaj OSN v roce 2022 dospěl k závěru, že země významně pokročila, ale přetrvávající existence otroctví a praktik podobných otroctví, včetně praktik nucené práce, nadále vyvolává znepokojení a má dopad jak na migranty, tak na občany Mauritánie;

1. vyjadřuje své hluboké znepokojení nad situací v oblasti základních práv v Mauritánii, zejména pokud jde o migranty a uprchlíky, a domnívá se, že nasazení výkonných pravomocí agentury Frontex v Mauritánii s sebou nese vysoké riziko, že se stane spoluviníkem vážného a pravděpodobně trvalého porušování základních práv nebo závazků mezinárodní ochrany;

2. domnívá se, že pokud vzorová dohoda o postavení jednotek nedokáže vyřešit výše uvedené obavy, mohlo by to vést k mezerám v odpovědnosti v případě porušení základních práv ze strany orgánů třetí země a/nebo vyslaných pracovníků agentury Frontex;

3. důrazně vyzývá Komisi a agenturu, aby:

3.1 Evropská komise

a) zahrnula výslovné záruky umožňující vyslaným příslušníkům nedodržet příkazy vydané orgány třetí země, které jsou v rozporu se závazky agentury v oblasti základních práv, jež vyplývají z práva Unie a mezinárodního práva;

b) přezkoumala stávající ustanovení o vynětí z trestní pravomoci vyslaných příslušníků před trestním stíháním ze strany vnitrostátních orgánů v souladu se zásadou proporcionality a s cílem zajistit dotčeným jednotlivcům právo na účinnou právní ochranu;

c) zakotvila dostatečné vnitřní a vnější mechanismy pro příslušníky třetích zemí, aby mohli agentuře směřovat stížnosti, v souladu s doporučeními evropského veřejného ochránce práv;

d) zahrnula ustanovení o tom, že mauritánské orgány budou během operací dodržovat základní práva, včetně důkladných záruk, které zajistí odpovědnost v případě jejich porušování;

e) před zahájením jednání se třetími zeměmi o uzavření dohod o postavení jednotek prováděla předběžné posouzení dopadu na základní práva, aby bylo možné plně zvážit dopad případné spolupráce a vyjednat nezbytné záruky;

3.2 Agentura Frontex

a) formalizovala úlohu úředníka pro otázky základních práv při rozhodování, zda zahájit společnou operaci ve třetí zemi, na kterou se vztahuje dohoda o postavení jednotek, a považovala stanovisko úředníka pro otázky základních práv za závazné;

b) zajistila, aby každý operační plán zavádějící operace na území Mauritánie:

i) zakotvil formální mechanismus pro osoby (ne)přímo dotčené nebo jednající ve veřejném zájmu, včetně státních příslušníků třetích zemí, aby mohly agentuře směřovat stížnosti na činnost vyslaných příslušníků ve třetí zemi, a zahrnoval jasná ustanovení o následných opatřeních a nástrojích pro prosazování v návaznosti na podání stížnosti;

ii) zajistil přítomnost agentury Frontex v kritických oblastech, kde pravděpodobně dojde k zadržení migrantů, a počítal s udělením plného přístupu do operační oblasti úředníkovi pro otázky základních práv a osobám pověřeným sledováním základních práv;

iii) zavedl úzkou spolupráci s UNHCR během operací v Mauritánii, aby bylo zaručeno právo na azyl;

c) přijala pokyny k povinnému vzdání se vynětí z trestní pravomoci vyslaných příslušníků, které upřesní, jak budou vyřizovány žádosti orgánů třetích zemí, a zakotví výraznou úlohu úředníka pro otázky základních práv; podmínila vyslání příslušníků stálého útvaru dodržováním těchto pokynů;

d) prozkoumala a zavedla mechanismy pro osoby potenciálně dotčené činností agentury na území třetí země, aby mohly účinně žádat nápravu prostřednictvím vnějších orgánů, jako je veřejný ochránce práv, Soudní dvůr Evropské unie nebo jiný subjekt;

e) poskytovala orgánům školení v oblasti základních práv jako hlavní součást výkonných operací ve třetích zemích, a to i se zaměřením na závazky plynoucí z úmluvy SAR, a pracovala na zlepšení azylového systému;

°

° °

4. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto doporučení Radě, Komisi, Evropské agentuře pro pohraniční a pobřežní stráž a vládě Mauritánie.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Když vstoupilo v platnost nařízení 2019/1896 (dále jen „nařízení“), výrazně se rozšířil mandát Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex), včetně jejích možností působit ve třetích zemích. Nařízení zmocňuje agenturu vyslat příslušníky v rámci operativní činnosti na území třetí země, která nesdílí společné hranice s členským státem EU, v rozsahu nezbytném pro plnění jejích úkolů, které jsou stanoveny v nařízení.

K vytvoření právního rámce pro plnění výkonných činností na území třetí země je zapotřebí uzavření tzv. dohody o postavení jednotek. Ta představuje mezinárodní dohodu mezi EU a třetí zemí na základě článku 218 SFEU. Pokud jde o postup, Rada pověřuje Evropskou komisi, aby sjednala tuto dohodu jménem EU, přičemž EU je podle tohoto článku povinna plně a okamžitě informovat Evropský parlament ve všech fázích postupu. Jak je zakotveno v čl. 54 odst. 5 nařízení (EU) 2019/1896, Evropská komise bude vést jednání na základě takzvané „vzorové dohody o postavení jednotek“, která je obsažena ve sdělení COM(2021)829. Po ukončení jednání by měl být Evropský parlament vyzván, aby o dohodě hlasoval tak, jak byla vyjednána, a vyjádřil svůj souhlas předtím, než vstoupí v platnost.

Rozhodnutí Rady (EU) 2022/1168 zmocnilo dne 4. července Komisi vyjednat dohodu o postavení jednotek s Mauritánskou islámskou republikou týkající se operativních činností prováděných agenturou Frontex na území Mauritánie. Toto rozhodnutí doprovázela směrnice pro jednání, v níž se Rada vyjádřila, že nevidí žádné konkrétní důvody pro odchýlení se od vzorové dohody o postavení jednotek, a Komise by se tak měla během jednání snažit zachovat její podstatu. Souběžně bylo přijato rozhodnutí zahájit jednání se Senegalskou republikou.

Dne 9. února 2023 Rada zdůraznila svou politickou podporu úsilí o „externalizaci“ činnosti agentury Frontex tím, že ve svých závěrech vyzvala, aby byla urychleně uzavřena jednání o nových a revidovaných dohodách o postavení jednotek, a to i se Senegalem a Mauritánií. Potenciální dohoda o postavení jednotek s Mauritánií by agentuře Frontex poprvé za její existenci pověřila plněním výkonného mandátu na území třetí země, která nesousedí s členským státem EU ani se zeměpisně nenachází v Evropě. Tento krok by měl zásadně odlišné důsledky ve srovnání s činnostmi prováděnými podle současných dohod o postavení jednotek.

Stávající signatářské státy dohod o postavení jednotek agentury Frontex sdílejí ambici stát se v krátkodobém horizontu součástí EU, což znamená, že jsou v procesu slaďování svých právních rámců s acquis EU – včetně základních práv. Navíc jsou všechny smluvními stranami Rady Evropy, tedy vázány Evropskou úmluvou o lidských právech. Na rozdíl od Mauritánie jsou tyto země vázány rámci, které do určité míry pomáhají zabezpečit unijní normy pro základní práva.

Vzhledem k významným důsledkům a precedentu vytvořenému uzavřením dohody o postavení jednotek agentury Frontex s mimoevropskou třetí zemí se Evropský parlament rozhodl během vyjednávání dohody o postavení jednotek provést rozsáhlejší postup, kromě poměrně omezeného postupu souhlasu. Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci – který je odpovědný za kontrolu agentury Frontex – se rozhodl vypracovat tuto zprávu z vlastního podnětu již ve fázi vyjednávání s cílem poskytnout Komisi doporučení týkající se

procesu vyjednávání. Vzhledem k vnější povaze dohody o postavení jednotek a rozměru lidských práv vydá k této zprávě stanovisko Podvýbor pro lidská práva (DROI).

Pokud jde o postup, svolala zpravodajka dvě schůze se stínovými zpravodaji, na kterých byly klíčové zúčastněné strany vyzvány, aby vyjádřily své názory k této záležitosti. První schůze se zúčastnila Evropská komise – jako vyjednávací subjekt – a také dva výzkumní pracovníci s odbornými znalostmi v oblasti lidských práv a mezinárodního práva. Druhé schůze se zúčastnil výkonný ředitel agentury Frontex a zástupce úředníka pro otázky základních práv. Byly rovněž pozvány mauritánské orgány, ty se však nezúčastnily.

Postoj a zjištění zpravodajky

Návrh zprávy nastiňuje několik aspektů vzorové dohody o postavení jednotek, které by mohly způsobit mezery v odpovědnosti v případě uzavření dohody s Mauritánií v této podobě. Zpravodajka je toho názoru, že ustanovení týkající se vynětí z trestní pravomoci ve vzorové dohodě jsou příliš široká a je u nich značné riziko, že budou podporovat beztrestnost. Skutečnost, že příslušníci stálého útvaru nemohou být stíháni ve svých domovských členských státech, je dalším prvkem, který přispívá k beztrestnosti. Ačkoli by výkonný ředitel měl podle vzorové dohody o postavení jednotek možnost vzdát se vynětí z trestní pravomoci jednotlivých pracovníků, zpravodajka se domnívá, že tento postup není vhodný jako náhrada za trestní stíhání, neboť tento postup by měl provádět nezávislý externí orgán, aby byla zajištěna nestrannost a neutralita řízení.

Zpravodajka je dále toho názoru, že vynětí z trestní pravomoci by měla být v zásadě udělována pouze s maximální opatrností a proporcionalitou, s ohledem na jeho velké důsledky pro suverenitu země a možnosti této země přivést jednotlivce k odpovědnosti za činy spáchané na jejím území. Zpravodajka se domnívá, že vynětí z trestní pravomoci je zbytečné a nepřiměřené, pokud jde o plnění úkolů správy hranic. Skutečnost, že vzorová dohoda předpokládá, že příslušníci budou nosit služební zbraně a budou oprávněni použít sílu, vyzdvihuje, proč je důležité zajistit řádné mechanismy odpovědnosti.

Vzorová dohoda navíc předpokládá strukturu velení, na základě které budou mauritánští úředníci dávat pokyny vyslaným pracovníkům agentury Frontex. To vytváří právní vakuum, které vyvolává nejistotu ohledně právní odpovědnosti agentury za činnosti prováděné jejími pracovníky v rámci společných operací, vzhledem k tomu, že agentura by nevykonávala účinnou kontrolu nad vyslanými pracovníky. To je obzvláště problematické vzhledem k rozdílným právním rámcům, kterými jsou mauritánské orgány a agentura Frontex vázány. Zpravodajka se domnívá, že Komise a agentura Frontex tuto otázku během postupu dostatečně neřeší.

Další nedostatek vzorové dohody souvisí s omezenými vnějšími možnostmi podávat stížnosti, zejména proto, že občané třetích zemí nemají možnost podávat stížnosti evropskému veřejnému ochránci práv a Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) má nad vnější činností omezenou pravomoc. Agentura a Komise proto zkoumají, jak tyto možnosti rozšířit, případně se zapojením Agentury pro základní práva (FRA) a evropského veřejného ochránce práv.

V této souvislosti zpravodajka doporučuje Evropské komisi, aby se v průběhu jednání vážně zabývala výše uvedenými nedostatky, než požádá Evropský parlament o souhlas s dohodou o postavení jednotek. Zpravodajka dále Komisi doporučuje, aby bezodkladně provedla

předběžné posouzení dopadu na základní práva, aby bylo možné zohlednit zjištění tohoto posouzení. Poté by mělo následovat v případě skutečné spolupráce na základě dohody o postavení jednotek, v souladu s doporučením Parlamentu v jeho zprávě o ochraně lidských práv a vnější migrační politice EU přijaté v květnu 2021, nezávislé sledování ze strany Komise.

Kromě právních nedostatků zpravodajka označila situaci v oblasti základních práv v Mauritánii za znepokojivou, pokud jde o nasazení agentury Frontex na jejím území. Při absenci právního azylového systému rozhoduje o nároku na azyl Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Osoby, které jsou považovány za bez nároku na azyl, jsou však orgány bez dalšího postupu deportovány do Mali a Senegalu. Dále existují praktické problémy související s přístupem UNHCR k zadrženým osobám, což vytváří riziko deportace osob, které potřebují ochranu. Migranti a uprchlíci dále čelí řadě dalších problémů souvisejících se závažným porušováním lidských práv a špatným zacházením, jako je navracení, svévolné zatýkání, mučení, zadržování, (genderově podmíněné) násilí, vykořisťování a uplatňování trestů na základě práva šaría, které jsou v EU nezákonné. Operace agentury Frontex v Mauritánii a pod velením struktur mauritánských orgánů proto představují značné riziko, že se vyslaní pracovníci budou podílet na těchto porušeních.

Zpravodajka doporučuje, aby agentura Frontex důkladně zvážila doporučení Parlamentu a úzce spolupracovala s úředníkem pro otázky základních práv s cílem řešit problémy uvedené ve zprávě a zaručit plnění povinností souvisejících se základními právy. Zpravodajka rovněž důrazně vyzývá agenturu a úředníka pro otázky základních práv, aby důkladně posoudili proveditelnost plnění výkonného mandátu agenturou Frontex na území Mauritánie při plném dodržování povinností v oblasti základních práv zakotvených v právu Unie.