Europa-Parlamentet
2019-2024

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

2023/2087(INI)

13.6.2023

UDKAST TIL BETÆNKNING

om Europa-Parlamentets henstilling om forhandlingerne om en statusaftale mellem Den Europæiske Union og Den Islamiske Republik Mauretanien om Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings (Frontex') operationelle aktiviteter i Den Islamiske Republik Mauretanien (2023/2087(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Tineke Strik

Ordfører for udtalelse fra det associerede udvalg i henhold til forretningsordenens artikel 57:
Jan-Christoph Oetjen, Udenrigsudvalget

PR_INI_AgreementRecomm

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING 3

BEGRUNDELSE 8

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING

om forhandlingerne om en statusaftale mellem Den Europæiske Union og Den Islamiske Republik Mauretanien om Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings (Frontex') operationelle aktiviteter i Den Islamiske Republik Mauretanien (2023/2087(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til artikel 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF),

– der henviser til verdenserklæringen om menneskerettigheder fra 1948,

– der henviser til Genèvekonventionen fra 1951 og tillægsprotokollen dertil,

– der henviser til kapitel V, bestemmelse 33, i De Forenede Nationers havretskonvention om nødsituationer: forpligtelser og procedurer,

– der henviser til kapitel 5 i den internationale konvention om maritim eftersøgning og redning (SAR-konventionen) om operative fremgangsmåder,

– der henviser til den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen,

– der henviser til konvention af 3. september 1953 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (den europæiske menneskerettighedskonvention),

– der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret"),

– der henviser til TEUF, særlig artikel 77, stk. 2, litra b) og d), artikel 79, stk. 2, litra c), og artikel 218, stk. 3 og 4,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624[1],

– der henviser til Det Europæiske Råds konklusioner af 9. februar 2023,

– der henviser til Rådets afgørelse (EU) 2022/1168 af 4. juli 2022 om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en statusaftale mellem Den Europæiske Union og Den Islamiske Republik Mauretanien om Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings operationelle aktiviteter i Den Islamiske Republik Mauretanien[2],

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 21. december 2021 om standardstatusaftale som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU)

[1] EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1.
[2] EUT L 181 af 7.7.2022, s. 18.

2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– der henviser til sin beslutning af 19. maj 2021 om beskyttelse af menneskerettighederne og EU's eksterne migrationspolitik[3],

– der henviser til rapport af 14. juli 2021 fra arbejdsgruppen om kontrol med Frontex i Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender om undersøgelsen af Frontex vedrørende påståede krænkelser af de grundlæggende rettigheder og dens henstillinger,

– der henviser til forretningsordenens artikel 114, stk. 4, og artikel 54,

– der henviser til udtalelse fra Udenrigsudvalgets Underudvalg om Menneskerettigheder,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A9-0000/2023),

A. der henviser til, at det i artikel 73, stk. 3, i forordning (EU) 2019/1896 er fastsat, at Unionen i situationer, der kræver indsættelse af grænseforvaltningshold fra det stående korps til et tredjeland, hvor holdmedlemmerne vil udøve udøvende beføjelser, skal indgå en statusaftale med det pågældende tredjeland på grundlag af artikel 218 i TEUF;

B. der henviser til, at det i artikel 73, stk. 2, i forordning (EU) 2019/1896 er fastsat, at agenturet under samarbejde med tredjelandsmyndigheder skal handle inden for rammerne af Unionens politik vedrørende optræden udadtil, herunder hvad angår beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og personoplysninger, princippet om non-refoulement, forbuddet mod arbitrær frihedsberøvelse og forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf;

C. der henviser til, at det i forordning (EU) nr. 2019/1986, hvori Kommissionen henstiller, at Rådet bemyndiger den til at forhandle en statusaftale, er fastsat, at Kommissionen bør vurdere situationen for de grundlæggende rettigheder vedrørende de områder, der er omfattet af statusaftalen; der henviser til, at der endnu ikke er foretaget en sådan vurdering;

D. der henviser til, at det i standardstatusaftalen er fastlagt, at:

– Frontex' holdmedlemmer generelt kun må udføre opgaver og udøve beføjelser på tredjelandets område i henhold til instrukser fra og under tilstedeværelse af det pågældende lands grænseforvaltningsmyndigheder og skal overholde tredjelandets love og bestemmelser samt gældende EU-ret og folkeretten, og at tredjelandets myndigheder kun må udstede instrukser, der er i overensstemmelse med den operationelle plan, til holdmedlemmerne, og at dette er den eneste operationelle ramme, hvor EU-medarbejdere arbejder under tredjelandes kommando

– Frontex' holdmedlemmer under alle omstændigheder nyder immunitet i tredjelandets strafferetlige jurisdiktion og ikke må være genstand for nogen form for

[3] EUT C 15 af 12.1.2022, s. 70.

anholdelse eller tilbageholdelse i tredjelandet eller af dets myndigheder, og at det er op til den administrerende direktør eller oprindelsesmedlemsstaten at ophæve immuniteten afhængigt af holdmedlemmets status;

E. der henviser til, at Mauretanien ikke har noget nationalt retligt asylsystem; der henviser til, at FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) yder de facto-beskyttelse gennem udstedelsen af flygtningekort og -certifikater på grundlag af et memorandum med myndighederne; der henviser til, at personer, der ikke er berettiget til beskyttelse, strukturelt deporteres af myndighederne uden yderligere procedurer; der henviser til, at dette har omfattet udvisning af personer, hvis sag ikke er blevet vurderet af UNHCR; der henviser til, at Mauretaniens nuværende retlige ramme ikke giver mulighed for effektiv beskyttelse af kvinder og børn eller LGBTIQ+-personer; der henviser til, at seksuelle aktiviteter mellem personer af samme køn er ulovlige i Mauretanien;

F. der henviser til, at flygtninge og migranter i Mauretanien til stadighed udsættes for systemiske og alvorlige krænkelser af menneskerettighederne og mishandling såsom refoulement, vilkårlige anholdelser og tilbageholdelser, (kønsbaseret) vold, herunder tilfælde af tortur, udnyttelse, urimelige fængselsforhold, afpresning og tyveri, og uretmæssige kollektive udvisninger;

G. der henviser til, at Mauretanien først formelt afskaffede slaveri i 1981 og var det sidste land i verden til at gøre dette; der henviser til, at slaveri først er blevet kriminaliseret i 2015; der henviser til, at FN's særlige rapportør i 2022 konkluderede, at landet havde taget betydelige skridt, men at den fortsatte forekomst af slaveri og slaverilignende praksis, herunder tvangsarbejde, fortsat giver anledning til bekymring og har indvirkning på både migranter og mauretanske borgere;

1. udtrykker sin dybe bekymring over situationen med hensyn til grundlæggende rettigheder i Mauretanien, navnlig for migranter og flygtninge, og mener, at aktiveringen af Frontex' udøvende beføjelser i Mauretanien indebærer en høj risiko for at blive medvirkende til alvorlige og højst sandsynligt vedvarende krænkelser af de grundlæggende rettigheder eller internationale beskyttelsesforpligtelser;

2. mener, at hvis standardstatusaftalen ikke tager højde for ovennævnte bekymringer, kan dette føre til manglende ansvarlighed i tilfælde af krænkelser af de grundlæggende rettigheder begået af enten tredjelandets myndigheder og/eller Frontex' udsendte medarbejdere;

3. opfordrer indtrængende Kommissionen og agenturet til at:

3.1 Europa-Kommissionen

a. medtage udtrykkelige sikkerhedsforanstaltninger, der gør det muligt for udsendte medarbejdere at se bort fra de påbud udstedt af tredjelandets myndigheder, som er i modstrid med agenturets forpligtelser vedrørende grundlæggende rettigheder, der følger af EU-retten og folkeretten

b. revidere den nuværende bestemmelse om udsendte embedsmænds immunitet i forbindelse med de nationale myndigheders strafferetlige forfølgelse i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og for at sikre de berørte

personers ret til effektive retsmidler

c. indføre tilstrækkelige interne og eksterne mekanismer, så tredjelandsstatsborgere kan rette klager til agenturet i overensstemmelse med henstillingerne fra Den Europæiske Ombudsmand

d. medtage bestemmelser om, at de mauretanske myndigheder skal overholde de grundlæggende rettigheder under operationer, bl.a. velfunderede muligheder, der vil sikre ansvarlighed i tilfælde af overtrædelser

e. foretage forudgående konsekvensanalyser vedrørende grundlæggende rettigheder, inden der indledes forhandlinger med tredjelande om indgåelse af statusaftaler, for fuldt ud at kunne tage højde for virkningen af et potentielt samarbejde og forhandle om de nødvendige garantier

3.2 Frontex

a. formalisere den rolle, som den ansvarlige for grundlæggende rettigheder spiller, når der træffes afgørelse om, hvorvidt der skal iværksættes en fælles operation i det tredjeland, der er omfattet af statusaftalen, og betragte udtalelsen fra den ansvarlige for grundlæggende rettigheder som bindende

b. sikre, at enhver operationel plan for iværksættelse af operationer på Mauretaniens område bør:

   i. indføre en formel mekanisme, der gør det muligt for personer, som er (in)direkte berørt eller handler i offentlighedens interesse, herunder tredjelandsstatsborgere, at indgive klager til agenturet om foranstaltninger, der gennemføres af udsendte medarbejdere i tredjelandet, og indeholde klare bestemmelser om opfølgning og håndhævelsesværktøjer, efter at der er indgivet klager

   ii. sikre Frontex' tilstedeværelse i kritiske områder, hvor migranter sandsynligvis vil blive pågrebet, og overveje at give den ansvarlige for grundlæggende rettigheder og observatørerne af grundlæggende rettigheder fuld adgang til det operationelle område

   iii. arbejde tæt sammen med UNHCR under operationer i Mauretanien for at sikre retten til asyl

c. vedtage retningslinjer for obligatorisk ophævelse af immunitet for udsendte medarbejdere, der præciserer, hvordan anmodninger fra tredjelandets myndigheder vil blive behandlet, og stadfæster den stærke rolle, som den ansvarlige for grundlæggende rettigheder spiller, og gøre udsendelsen af medarbejdere fra det stående korps betinget af disse retningslinjer

d. undersøge og etablere mekanismer, der gør det muligt for personer, som potentielt er berørt af agenturets handlinger på tredjelandets område, effektivt at klage ved eksterne organer såsom Ombudsmanden, Den Europæiske Unions Domstol eller en anden enhed

e. tilbyde uddannelse i grundlæggende rettigheder til myndighederne som et centralt element i udøvende operationer i tredjelande, herunder med hensyn til eftersøgnings- og eftersøgningsforpligtelser, og arbejde på at forbedre asylsystemet;

°

° °

4. pålægger sin formand at sende denne henstilling til Rådet, Kommissionen, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Mauretaniens regering.

BEGRUNDELSE

Ikrafttrædelsen af forordning (EU) 2019/1986 (forordningen) udvidede mandatet for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) betydeligt, bl.a. dets muligheder for at arbejde i tredjelande. Forordningen giver agenturet mulighed for at indsætte medarbejdere til operationelle aktiviteter på et tredjelands område, som ikke deler nogen fælles grænser med en EU-medlemsstat, i det omfang det er nødvendigt for udførelsen af dets opgaver, som er defineret i forordningen.

For at fastlægge de retlige rammer for udførelse af udøvende opgaver på et tredjelands område er det nødvendigt at indgå en såkaldt statusaftale. Dette vedrører en international aftale mellem EU og tredjelandet på grundlag af artikel 218 i TEUF. Proceduremæssigt bemyndiger Rådet Kommissionen til at forhandle en sådan aftale på vegne af EU, mens sidstnævnte i henhold til denne artikel er forpligtet til at holde Parlamentet fuldt ud og umiddelbart underrettet i alle faser af proceduren. Som fastsat i artikel 54, stk. 5, i forordning (EU) 2019/1986 vil Kommissionen forhandle på grundlag af den såkaldte "standardstatusaftale", der er fastlagt i meddelelse COM(2021)0829. Når forhandlingerne er afsluttet, bør Parlamentet anmodes om at stemme om den forhandlede aftale og give sin godkendelse, inden den kan træde i kraft.

Den 4. juli blev fik Kommissionen i Rådets afgørelse (EU) 2022/1168 bemyndigelse til at føre forhandlinger om en statusaftale med Den Islamiske Republik Mauretanien om Frontex' operative aktiviteter på Mauretaniens område. Denne afgørelse var ledsaget af det forhandlingsdirektiv, hvori Rådet gav udtryk for, at det ikke så nogen specifikke grunde til at fravige standardstatusaftalen, og at Kommissionen derfor skulle bestræbe sig på at bevare dens væsentligste indhold under forhandlingerne. Samtidig blev det besluttet at indlede forhandlinger med Republikken Senegal.

Den 9. februar 2023 understregede Rådet sin politiske støtte til bestræbelserne på at eksternalisere Frontex' aktiviteter ved at opfordre til en hurtig afslutning af forhandlingerne om nye og reviderede statusaftaler i sine konklusioner, herunder med Senegal og Mauretanien.

Den potentielle statusaftale med Mauretanien vil give Frontex mandat til for første gang at gennemføre et udøvende mandat på et tredjelands område, som ikke grænser op til en EU-medlemsstat eller er geografisk beliggende i Europa. Dette skridt vil have konsekvenser, der er grundlæggende anderledes i forhold til de foranstaltninger, som gennemføres i henhold til de nuværende statusaftaler.

De nuværende lande, der har undertegnet Frontex-statusaftaler, deler ambitionen om at blive en del af EU på kort sigt, hvilket betyder, at de er i færd med at tilpasse deres retlige rammer til gældende EU-ret, bl.a. om grundlæggende rettigheder. Desuden er alle parter i Europarådet og dermed bundet af den europæiske menneskerettighedskonvention. I modsætning til Mauretanien er disse lande bundet af rammer, der i et vist omfang bidrager til at beskytte EU's standarder for grundlæggende rettigheder.

I lyset af de betydelige konsekvenser og den præcedens, som indgåelsen af en Frontex-statusaftale med et ikkeeuropæisk tredjeland skaber, besluttede Parlamentet at indlede en mere omfattende procedure under forhandlingerne om statusaftalen ud over den – forholdsvis

begrænsede – godkendelsesprocedure. Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender – som er ansvarligt for kontrollen med Frontex – besluttede allerede i forhandlingsfasen at udarbejde denne initiativbetænkning med henblik på at fremsætte henstillinger til Kommissionen vedrørende forhandlingsprocessen. Underudvalget om Menneskerettigheder (DROI) vil afgive udtalelse om betænkningen i betragtning af statusaftalens eksterne karakter og menneskerettighedsdimension.

Proceduremæssigt har ordføreren indkaldt til to skyggeordførermøder, hvor centrale interessenter blev opfordret til at fremlægge deres synspunkter om sagen. På et første møde deltog Kommissionen som forhandlingsorganet og to forskere med ekspertise i menneskerettigheder og folkeretten. På det andet møde deltog Frontex' administrerende direktør og en repræsentant for den ansvarlige for grundlæggende rettigheder. De mauretanske myndigheder blev også indbudt, men de deltog ikke.

Ordførerens holdning og resultater

I udkastet til betænkning beskrives flere aspekter af standardstatusaftalen, som potentielt kan skabe huller i ansvarligheden, hvis der indgås en aftale med Mauretanien på dette grundlag. Ordføreren er af den opfattelse, at bestemmelserne vedrørende immunitet i standardaftalen er alt for brede, hvilket udgør en betydelig risiko for at fremme straffrihed. Det forhold, at medlemmerne af det stående korps ikke kan retsforfølges i deres hjemlande, er et yderligere element, der bidrager til straffrihed. Selv om den administrerende direktør vil have mulighed for at ophæve individuelle medarbejderes immunitet i henhold til standardstatusaftalen, mener ordføreren, at denne procedure er utilstrækkelig som erstatning for retsforfølgning, eftersom denne procedure bør udføres af et uafhængigt, eksternt organ for at sikre upartiskhed og neutralitet i procedurerne.

Ordføreren er endvidere af den opfattelse, at immunitet i det væsentlige kun bør indrømmes med største forsigtighed og proportionalitet i betragtning af de store konsekvenser heraf for et lands suverænitet og dette lands muligheder for at drage enkeltpersoner til ansvar for handlinger, der begås på dets område. Ordføreren mener, at immunitet er unødvendig og uforholdsmæssig, når det drejer sig om at udføre grænseforvaltningsopgaver. Det forhold, at det i standardaftalen er fastsat, at medarbejdere skal bære tjenestevåben og anvende magt, fremhæver, at det er vigtigt at sikre forsvarlige ansvarlighedsmekanismer.

Desuden fastsætter standardaftalen en kommandostruktur, hvor mauretanske officerer vil give instrukser til det udsendte Frontex-personale. Dette skaber et juridisk tomrum, der skaber usikkerhed med hensyn til agenturets retlige ansvar for de foranstaltninger, som udføres af dets medarbejdere i forbindelse med fælles operationer, eftersom agenturet ikke vil udøve effektiv kontrol med de udsendte medarbejdere. Dette er særlig problematisk i betragtning af de forskellige retlige rammer, som de mauretanske myndigheder og Frontex er bundet af. Ordføreren mener, at dette spørgsmål ikke i tilstrækkelig grad er blevet behandlet af Kommissionen og Frontex under proceduren.

En anden mangel ved standardaftalen vedrører de begrænsede eksterne muligheder for at indgive klager, navnlig eftersom tredjelandsstatsborgere ikke har mulighed for at indgive klager til Den Europæiske Ombudsmand og på grund af den begrænsede kompetence, som Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) har for så vidt angår foranstaltninger udadtil. Agenturet og Kommissionen undersøger følgelig, hvordan disse muligheder kan

udvides, eventuelt med inddragelse af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (FRA) og Den Europæiske Ombudsmand.

På den baggrund anbefaler ordføreren, at Kommissionen tager fat på ovennævnte mangler under forhandlingerne, inden den anmoder om Parlamentets godkendelse af statusaftalen. Ordføreren anbefaler endvidere, at Kommissionen foretager en forudgående konsekvensanalyse vedrørende de grundlæggende rettigheder uden yderligere forsinkelse for at tage hensyn til resultaterne af denne vurdering. Dette bør følges op af en uafhængig overvågning fra Kommissionens side i tilfælde af et reelt samarbejde på grundlag af statusaftalen i overensstemmelse med Parlamentets henstilling i dets betænkning om beskyttelse af menneskerettighederne og EU's eksterne migrationspolitik, som blev vedtaget i maj 2021.

Ud over de juridiske mangler har ordføreren fremhævet situationen for grundlæggende rettigheder i Mauretanien som et problem i tilfælde af Frontex-udsendelse på dets område. I mangel af et retligt asylsystem afgør FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), om en person er berettiget til asyl. Personer, der ikke er berettigede til asyl, udvises imidlertid til Mali og Senegal af myndighederne uden yderligere procedurer. Desuden er der praktiske problemer i forbindelse med UNHCR's adgang til tilbageholdte personer, hvilket skaber en risiko for, at personer med behov for beskyttelse udvises. Migranter og flygtninge står desuden over for en række andre spørgsmål i forbindelse med alvorlige krænkelser af menneskerettighederne og mishandling såsom refoulement, vilkårlige anholdelser, tortur, tilbageholdelse, (kønsbaseret) vold, udnyttelse og anvendelse af sharia-sanktioner, som er ulovlige i EU. Frontex-operationer i Mauretanien og under de mauretanske myndigheders kommandostrukturer udgør derfor en betydelig risiko for, at udsendte medarbejdere bliver involveret i disse overtrædelser.

Ordføreren anbefaler, at Frontex nøje overvejer Parlamentets henstillinger og arbejder tæt sammen med den ansvarlige for grundlæggende rettigheder for at løse de problemer, der er identificeret i betænkningen, og sikre, at det overholder sine forpligtelser i forbindelse med de grundlæggende rettigheder. Ordføreren opfordrer også kraftigt agenturet og den ansvarlige for grundlæggende rettigheder til nøje at vurdere gennemførligheden af Frontex' udøvelse af et udøvende mandat på Mauretaniens område, samtidig med at dets forpligtelser vedrørende grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i EU-retten, opfyldes fuldt ud.