Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
2019-2024

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

2023/2087(INI)

13.6.2023

ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ

σχετικά με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας περί καθεστώτος μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ισλαμικής Δημοκρατίας της Μαυριτανίας σχετικά με επιχειρησιακές δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) στην Ισλαμική Δημοκρατία της Μαυριτανίας
(2023/2087(INI))

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγήτρια: Tineke Strik

Συντάκτης γνωμοδότησης της συνδεδεμένης επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 57 του Κανονισμού:
Jan-Christoph Oetjen, Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων

PR_INI_AgreementRecomm

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

ΠΡΟΤΑΣΗ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ 3

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....8

ΠΡΟΤΑΣΗ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

όσον αφορά διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας περί καθεστώτος μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ισλαμικής Δημοκρατίας της Μαυριτανίας σχετικά με επιχειρησιακές δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) στην Ισλαμική Δημοκρατία της Μαυριτανίας

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

– έχοντας υπόψη το άρθρο 218 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ),

– έχοντας υπόψη την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948,

– έχοντας υπόψη τη Σύμβαση της Γενεύης, του 1951, και το πρόσθετο πρωτόκολλό της,

– έχοντας υπόψη το κεφάλαιο V, κανονισμός 33 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας σε καταστάσεις κινδύνου: υποχρεώσεις και διαδικασίες,

– έχοντας υπόψη το κεφάλαιο 5 της Διεθνούς Σύμβασης για τη ναυτική έρευνα και διάσωση (σύμβαση SAR) σχετικά με τις επιχειρησιακές διαδικασίες,

– έχοντας υπόψη τη Διεθνή Σύμβαση για την ασφάλεια της ανθρώπινης ζωής στη θάλασσα,

– έχοντας υπόψη τη Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου) της 3ης Σεπτεμβρίου 1953,

– έχοντας υπόψη τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ο Χάρτης»),

– έχοντας υπόψη τη ΣΛΕΕ, και ιδίως το άρθρο 77 παράγραφος 2 στοιχεία β) και γ), το άρθρο 79 παράγραφος 2 στοιχείο γ) και το άρθρο 218 παράγραφοι 3 και 4,

– έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2019, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624[1],

– έχοντας υπόψη τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 9ης Φεβρουαρίου 2023,

– έχοντας υπόψη την απόφαση του Συμβουλίου (ΕΕ) 2022/1168, της 4ης Ιουλίου 2022, με την οποία εγκρίνεται η έναρξη διαπραγματεύσεων για τη σύναψη συμφωνίας περί καθεστώτος μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ισλαμικής Δημοκρατίας της

[1] ΕΕ L 295 της 14.11.2019, σ. 1.

Μαυριτανίας σχετικά με επιχειρησιακές δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής στην Ισλαμική Δημοκρατία της Μαυριτανίας[2],

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 2021, σχετικά με το υπόδειγμα συμφωνίας περί καθεστώτος κατά τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2019, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 19ης Μαΐου 2021 σχετικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ[3],

– έχοντας υπόψη την έκθεση της ομάδας εργασίας για τον έλεγχο του Frontex της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, της 14ης Ιουλίου 2021, σχετικά με την έρευνα για τη συγκέντρωση στοιχείων για τον Frontex όσον αφορά εικαζόμενες παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων και τις συστάσεις της,

– έχοντας υπόψη το άρθρο 114 παράγραφος 4 και το άρθρο 54 του Κανονισμού του,

– έχοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της Υποεπιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων,

– έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (A9-0000/2023),

Α. λαμβάνοντας υπόψη ότι, σύμφωνα με το άρθρο 73 παράγραφος 3 του κανονισμού 2019/1896, σε περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται αποστολή ομάδων διαχείρισης των συνόρων από το μόνιμο σώμα σε τρίτη χώρα όπου τα μέλη των ομάδων θα ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες, η Ένωση πρέπει να συνάπτει συμφωνία περί καθεστώτος με την οικεία τρίτη χώρα βάσει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ·

Β. λαμβάνοντας υπόψη ότι, σύμφωνα με το άρθρο 73 παράγραφος 2 του κανονισμού 2019/1896, όταν συνεργάζεται με τις αρχές τρίτων χωρών, ο Οργανισμός ενεργεί στο πλαίσιο της πολιτικής εξωτερικής δράσης της Ένωσης, μεταξύ άλλων όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των προσωπικών δεδομένων, την αρχή της μη επαναπροώθησης, την απαγόρευση της αυθαίρετης κράτησης και την απαγόρευση των βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης·

Γ. λαμβάνοντας υπόψη ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό 2019/1896, στον οποίο η Επιτροπή συνιστά στο Συμβούλιο να την εξουσιοδοτήσει να διαπραγματευθεί συμφωνία περί καθεστώτος, θα πρέπει να αξιολογήσει την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στους τομείς που θα καλύπτονται από τη συμφωνία περί καθεστώτος· λαμβάνοντας υπόψη ότι τέτοια αξιολόγηση δεν έχει ακόμη διενεργηθεί·

Δ. λαμβάνοντας υπόψη ότι, σύμφωνα με το υπόδειγμα συμφωνίας περί καθεστώτος:

[2] ΕΕ L 181 της 7.7.2022, σ. 18.
[3] ΕΕ C 15 της 12.1.2022, σ. 70.

– τα μέλη των ομάδων του Frontex μπορούν, εν γένει, να εκτελούν καθήκοντα και να ασκούν αρμοδιότητες στο έδαφος της τρίτης χώρας μόνο υπό τις εντολές και την παρουσία των αρχών διαχείρισης των συνόρων της τρίτης χώρας, πρέπει δε να συμμορφώνονται με τους νόμους και τους κανονισμούς της τρίτης χώρας, καθώς και με το εφαρμοστέο ενωσιακό και διεθνές δίκαιο· λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αρχές της τρίτης χώρας πρέπει να εκδίδουν μόνο εντολές που συμμορφώνονται με το επιχειρησιακό σχέδιο προς τα μέλη των ομάδων· λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτό είναι το μόνο επιχειρησιακό πλαίσιο στο οποίο το προσωπικό της ΕΕ λειτουργεί υπό τη διοίκηση τρίτων κρατών·

– τα μέλη των ομάδων του Frontex χαίρουν ασυλίας όσον αφορά την ποινική δικαιοδοσία της τρίτης χώρας υπό οποιεσδήποτε συνθήκες και δεν πρέπει να υπόκεινται σε κανενός είδους σύλληψη ή κράτηση στην τρίτη χώρα ή από τις αρχές της τρίτης χώρας· λαμβάνοντας υπόψη ότι η άρση της ασυλίας επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του εκτελεστικού διευθυντή ή του κράτους μέλους καταγωγής, ανάλογα με το καθεστώς του μέλους της ομάδας·

Ε. λαμβάνοντας υπόψη ότι η Μαυριτανία δεν εφαρμόζει εθνικό νομικό σύστημα ασύλου· λαμβάνοντας υπόψη ότι η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) παρέχει de facto προστασία με την έκδοση δελτίων και πιστοποιητικών πρόσφυγα βάσει μνημονίου με τις αρχές· λαμβάνοντας υπόψη ότι τα άτομα που κρίνονται μη επιλέξιμα για προστασία απελαύνονται διαρθρωτικά από τις αρχές χωρίς περαιτέρω διαδικασίες· λαμβάνοντας υπόψη ότι σε αυτές περιλαμβάνονται απελάσεις ατόμων των οποίων οι υποθέσεις δεν έχουν αξιολογηθεί από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες· λαμβάνοντας υπόψη ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο της Μαυριτανίας δεν επιτρέπει την αποτελεσματική προστασία των γυναικών και των παιδιών, ή των ατόμων ΛΟΑΤΚΙ+· λαμβάνοντας υπόψη ότι οι σχέσεις μεταξύ ατόμων του ιδίου φύλου είναι παράνομες στη Μαυριτανία·

ΣΤ. λαμβάνοντας υπόψη ότι οι πρόσφυγες και οι μετανάστες στη Μαυριτανία αντιμετωπίζουν συνεχώς συστημικές και σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κακομεταχείριση, όπως επαναπροωθήσεις, αυθαίρετες συλλήψεις και κρατήσεις, (έμφυλη) βία, συμπεριλαμβανομένων περιπτώσεων βασανιστηρίων, εκμετάλλευσης, καταχρηστικών συνθηκών κράτησης, εκβιασμού και κλοπής, και καταχρηστικών ομαδικών απελάσεων·

Ζ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η Μαυριτανία κατήργησε επίσημα τη δουλεία μόλις το 1981 και ήταν η τελευταία χώρα στον κόσμο που το έπραξε· λαμβάνοντας υπόψη ότι η δουλεία έχει ποινικοποιηθεί μόλις από το 2015· λαμβάνοντας υπόψη ότι ο ειδικός εισηγητής των Ηνωμένων Εθνών κατέληξε το 2022 στο συμπέρασμα ότι η χώρα είχε λάβει σημαντικά μέτρα, αλλά η συνεχιζόμενη ύπαρξη δουλείας και συναφών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένων των πρακτικών καταναγκαστικής εργασίας, εξακολουθεί να αποτελεί πηγή ανησυχίας και έχει αντίκτυπο τόσο στους μετανάστες όσο και στους πολίτες της Μαυριτανίας·

1. εκφράζει τη βαθιά του ανησυχία για την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη Μαυριτανία, ιδίως για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, και θεωρεί ότι η ανάπτυξη εκτελεστικών εξουσιών του Frontex στη Μαυριτανία ενέχει υψηλό κίνδυνο να καταστεί συνεργός σε σοβαρές και πιθανότατα διαρκείς παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων ή

των υποχρεώσεων διεθνούς προστασίας·

2. θεωρεί ότι, εάν το υπόδειγμα συμφωνίας περί καθεστώτος δεν ανταποκριθεί στις προαναφερθείσες ανησυχίες, το γεγονός αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε κενά λογοδοσίας σε περιπτώσεις παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων που διαπράττονται είτε από τις αρχές της τρίτης χώρας και/είτε από το αποσπασμένο προσωπικό του Frontex·

3. καλεί επιτακτικά την Επιτροπή και τον Οργανισμό:

3.1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή

α. να συμπεριλάβει ρητές διασφαλίσεις που θα επιτρέπουν στους αποσπασμένους υπαλλήλους να μη συμμορφώνονται με εντολές που εκδίδονται από τις αρχές της τρίτης χώρας και αντιβαίνουν στις υποχρεώσεις του Οργανισμού στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν από το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο·

β. να επανεξετάσει την ισχύουσα διάταξη σχετικά με την ασυλία των αποσπασμένων υπαλλήλων από ποινική δίωξη εκ μέρους των εθνικών αρχών, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και με σκοπό να διασφαλιστεί το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα·

γ. να θεσπίσει επαρκείς εσωτερικούς και εξωτερικούς μηχανισμούς για την υποβολή καταγγελιών από υπηκόους τρίτων χωρών στον Οργανισμό, σύμφωνα με τις συστάσεις του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή·

δ. να συμπεριλάβει διατάξεις σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις αρχές της Μαυριτανίας κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένων ορθών επιλογών που θα διασφαλίζουν τη λογοδοσία σε περίπτωση παραβιάσεων·

ε. να διενεργεί εκ των προτέρων εκτιμήσεις επιπτώσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα πριν από την έναρξη διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες για τη σύναψη συμφωνιών περί καθεστώτος, προκειμένου να είναι σε θέση να εξετάζει πλήρως τον αντίκτυπο της δυνητικής συνεργασίας και να διαπραγματεύεται τις αναγκαίες διασφαλίσεις·

3.2 Frontex

α. να επισημοποιήσει τον ρόλο του υπευθύνου θεμελιωδών δικαιωμάτων (ΥΘΔ) κατά τη λήψη απόφασης σχετικά με τη δρομολόγηση κοινής επιχείρησης στην τρίτη χώρα που καλύπτεται από τη συμφωνία περί καθεστώτος, και να αντιμετωπίσει τη γνώμη του ΥΘΔ ως δεσμευτική·

β. να διασφαλίσει ότι κάθε επιχειρησιακό σχέδιο που θεσπίζει επιχειρήσεις στο έδαφος της Μαυριτανίας θα πρέπει:

i. να καθιερώνει επίσημο μηχανισμό για τα πρόσωπα που θίγονται άμεσα και έμμεσα ή ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, συμπεριλαμβανομένων των υπηκόων τρίτων χωρών, για την υποβολή καταγγελιών στον Οργανισμό σχετικά

με δράσεις του αποσπασμένου προσωπικού στην τρίτη χώρα, και να περιλαμβάνει σαφείς διατάξεις σχετικά με την παρακολούθηση και τα εργαλεία επιβολής μετά την υποβολή καταγγελιών·

ii. να διασφαλίσει την παρουσία του Frontex σε κρίσιμες περιοχές όπου είναι πιθανόν να πραγματοποιηθούν συλλήψεις μεταναστών, και να εξετάσει το ενδεχόμενο να δοθεί στον ΥΘΔ και στους παρατηρητές θεμελιωδών δικαιωμάτων πλήρης πρόσβαση στις περιοχές επιχειρήσεων·

iii. να συνεργαστεί στενά με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες κατά τη διάρκεια επιχειρήσεων στη Μαυριτανία προκειμένου να διασφαλιστεί το δικαίωμα ασύλου·

γ. να εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την υποχρεωτική άρση της ασυλίας του αποσπασμένου προσωπικού, προσδιορίζοντας τον τρόπο με τον οποίο θα αντιμετωπίζονται τα αιτήματα των αρχών τρίτων χωρών, καθώς και να κατοχυρώσει ισχυρό ρόλο για τον ΥΘΔ· να εξαρτήσει την αποστολή υπαλλήλων μόνιμου σώματος από τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές·

δ. να διερευνήσει και να θεσπίσει μηχανισμούς για τα πρόσωπα που ενδέχεται να επηρεαστούν από τη δράση του Οργανισμού στο έδαφος της τρίτης χώρας, ώστε να μπορούν να ασκήσουν πραγματική προσφυγή μέσω εξωτερικών φορέων, όπως ο Διαμεσολαβητής, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλη οντότητα·

ε. να παράσχει κατάρτιση στις αρχές σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα ως βασική συνιστώσα των εκτελεστικών επιχειρήσεων σε τρίτες χώρες, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις υποχρεώσεις SAR, και να εργαστεί για τη βελτίωση του συστήματος ασύλου·

°

° °

4. αναθέτει στην Πρόεδρό του να διαβιβάσει την παρούσα σύσταση στο Συμβούλιο, την Επιτροπή, τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής καθώς και στην κυβέρνηση της Μαυριτανίας.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Η έναρξη ισχύος του κανονισμού 2019/1896 («ο κανονισμός») διεύρυνε σημαντικά την εντολή του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex), συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητάς του να εργάζεται σε τρίτες χώρες. Ο κανονισμός αναθέτει στον Οργανισμό τη δυνατότητα αποστολής προσωπικού για επιχειρησιακές δραστηριότητες στο έδαφος τρίτης χώρας που δεν έχει κοινά σύνορα με κράτος μέλος της ΕΕ, στον βαθμό που απαιτείται για την εκπλήρωση των καθηκόντων του που ορίζονται στον κανονισμό.

Προκειμένου να θεσπιστεί το νομικό πλαίσιο για τη διεκπεραίωση εκτελεστικών καθηκόντων στο έδαφος τρίτης χώρας, απαιτείται η σύναψη της λεγόμενης «συμφωνίας περί καθεστώτος». Πρόκειται για διεθνή συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και της τρίτης χώρας βάσει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ. Από διαδικαστική άποψη, το Συμβούλιο αναθέτει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διαπραγματευθεί μια τέτοια συμφωνία εξ ονόματος της ΕΕ, ενώ η τελευταία υποχρεούται, σύμφωνα με το άρθρο αυτό, να τηρεί πλήρως και άμεσα ενήμερο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 54 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διαπραγματευτεί βάσει του λεγόμενου «υποδείγματος συμφωνίας περί καθεστώτος», το οποίο καθορίζεται στην ανακοίνωση COM(2021) 829. Όταν ολοκληρωθούν οι διαπραγματεύσεις, θα πρέπει να ζητηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ψηφίσει επί της συμφωνίας, όπως αυτή διαμορφώθηκε κατόπιν διαπραγμάτευσης, και να δώσει την έγκρισή του πριν από την έναρξη ισχύος της.

Στις 4 Ιουλίου, η απόφαση (ΕΕ) 2022/1168 του Συμβουλίου εξουσιοδότησε την Επιτροπή να διαπραγματευθεί συμφωνία περί καθεστώτος με την Ισλαμική Δημοκρατία της Μαυριτανίας σχετικά με τις επιχειρησιακές δραστηριότητες του Frontex στο έδαφος της Μαυριτανίας. Η απόφαση αυτή συνοδευόταν από την οδηγία διαπραγμάτευσης, στην οποία το Συμβούλιο δήλωσε ότι δεν διαπίστωσε συγκεκριμένους λόγους παρέκκλισης από το υπόδειγμα συμφωνίας περί καθεστώτος και, ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα πρέπει να επιδιώξει να διατηρήσει την ουσία της συμφωνίας κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Αποφασίστηκε ταυτόχρονα η έναρξη διαπραγματεύσεων με τη Δημοκρατία της Σενεγάλης.

Στις 9 Φεβρουαρίου 2023, το Συμβούλιο υπογράμμισε την πολιτική του στήριξη στην προσπάθεια εξωτερικής ανάθεσης της δράσης του Frontex, ζητώντας την ταχεία ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για νέες και αναθεωρημένες συμφωνίες περί καθεστώτος στα συμπεράσματά του, μεταξύ άλλων με τη Σενεγάλη και τη Μαυριτανία.
Η ενδεχόμενη συμφωνία περί καθεστώτος με τη Μαυριτανία θα δώσει εντολή στον Frontex για πρώτη φορά να διεκπεραιώσει εκτελεστική εντολή στο έδαφος τρίτης χώρας που δεν συνορεύει με κράτος μέλος της ΕΕ ούτε βρίσκεται γεωγραφικά στην Ευρώπη. Το βήμα αυτό θα έχει θεμελιωδώς διαφορετικές επιπτώσεις σε σύγκριση με τις δράσεις που εκτελούνται στο πλαίσιο των ισχυουσών συμφωνιών περί καθεστώτος.

Οι χώρες που έχουν υπογράψει επί του παρόντος τις συμφωνίες περί καθεστώτος του Frontex συμμερίζονται τη φιλοδοξία να ενταχθούν βραχυπρόθεσμα στην ΕΕ, γεγονός που σημαίνει ότι βρίσκονται στη διαδικασία ευθυγράμμισης των νομικών τους πλαισίων με το κεκτημένο της ΕΕ – συμπεριλαμβανομένων των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπλέον, όλες είναι συμβαλλόμενα μέρη του Συμβουλίου της Ευρώπης και, ως εκ τούτου, δεσμεύονται από την

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Σε αντίθεση με τη Μαυριτανία, οι χώρες αυτές δεσμεύονται από πλαίσια που συμβάλλουν στη διασφάλιση των προτύπων της ΕΕ για τα θεμελιώδη δικαιώματα σε ορισμένο βαθμό.

Υπό το φως των σημαντικών επιπτώσεων και του προηγουμένου που δημιούργησε η σύναψη συμφωνίας περί καθεστώτος του Frontex με μη ευρωπαϊκή τρίτη χώρα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε να κινήσει εκτενέστερη διαδικασία κατά τη διάρκεια της διαδικασίας διαπραγμάτευσης της συμφωνίας περί καθεστώτος, πέραν από την – αρκετά περιορισμένη – διαδικασία έγκρισης. Η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων – η οποία είναι αρμόδια για τον έλεγχο του Frontex – έλαβε την απόφαση να συντάξει την εν λόγω έκθεση ιδίας πρωτοβουλίας της, ήδη κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων, με σκοπό την υποβολή συστάσεων στην Επιτροπή σχετικά με τη διαδικασία διαπραγμάτευσης. Η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (DROI) θα εκδώσει γνωμοδότηση σχετικά με την έκθεση, δεδομένου του εξωτερικού χαρακτήρα της συμφωνίας περί καθεστώτος και της διάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Από διαδικαστική άποψη, η εισηγήτρια συγκάλεσε δύο συνεδριάσεις σκιωδών εισηγητών, κατά τις οποίες οι βασικοί ενδιαφερόμενοι κλήθηκαν να παρουσιάσουν τις απόψεις τους επί του θέματος. Στην πρώτη συνεδρίαση συμμετείχαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή – ως διαπραγματευτική οντότητα – καθώς και δύο ερευνητές με εμπειρογνωμοσύνη στα ανθρώπινα δικαιώματα και το διεθνές δίκαιο. Κατά τη δεύτερη συνεδρίαση, συμμετείχαν ο εκτελεστικός διευθυντής του Frontex και ένας εκπρόσωπος του υπευθύνου θεμελιωδών δικαιωμάτων. Προσκλήθηκαν επίσης οι αρχές της Μαυριτανίας, αλλά δεν συμμετείχαν.

Η θέση και τα πορίσματα της εισηγήτριας

Το σχέδιο έκθεσης περιγράφει διάφορες πτυχές του υποδείγματος συμφωνίας περί καθεστώτος, οι οποίες θα μπορούσαν ενδεχομένως να δημιουργήσουν κενά λογοδοσίας σε περίπτωση σύναψης συμφωνίας με τη Μαυριτανία σε αυτή τη βάση. Η εισηγήτρια είναι της γνώμης ότι οι διατάξεις του υποδείγματος συμφωνίας σχετικά με την ασυλία είναι υπερβολικά ευρείες, γεγονός που ενέχει σημαντικό κίνδυνο ενθάρρυνσης της ατιμωρησίας. Το γεγονός ότι τα μέλη του μόνιμου σώματος δεν μπορούν να διωχθούν στα κράτη μέλη καταγωγής τους αποτελεί πρόσθετο στοιχείο που συμβάλλει στην ατιμωρησία. Μολονότι ο εκτελεστικός διευθυντής θα έχει τη δυνατότητα να άρει την ασυλία μεμονωμένων υπαλλήλων βάσει του υποδείγματος συμφωνίας περί καθεστώτος, η εισηγήτρια πιστεύει ότι η διαδικασία αυτή είναι ανεπαρκής ως υποκατάστατο της δικαστικής δίωξης, δεδομένου ότι θα πρέπει να διεξάγεται από ανεξάρτητο, εξωτερικό φορέα για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και της ουδετερότητας των διαδικασιών.

Επιπλέον, η εισηγήτρια είναι της άποψης ότι η ασυλία θα πρέπει κατ' ουσίαν να χορηγείται μόνο με τη μέγιστη δυνατή προσοχή και αναλογικότητα, δεδομένων των ευρύτατων συνεπειών της στην κυριαρχία μιας χώρας και των δυνατοτήτων της εν λόγω χώρας να υποχρεώνει τα άτομα να λογοδοτούν για πράξεις που διαπράττονται στο έδαφός της. Η εισηγήτρια θεωρεί ότι η ασυλία είναι περιττή και δυσανάλογη όσον αφορά την εκτέλεση καθηκόντων διαχείρισης των συνόρων. Το γεγονός ότι το υπόδειγμα συμφωνίας προβλέπει ότι οι αξιωματικοί φέρουν υπηρεσιακά όπλα και κάνουν χρήση βίας υπογραμμίζει τη σημασία να διασφαλιστούν αξιόπιστοι μηχανισμοί λογοδοσίας.

Επίσης, το υπόδειγμα συμφωνίας προβλέπει δομή διοίκησης στην οποία οι υπάλληλοι της

Μαυριτανίας θα δίνουν οδηγίες στο αποσπασμένο προσωπικό του Frontex. Το γεγονός αυτό δημιουργεί νομικό κενό που προκαλεί αβεβαιότητα όσον αφορά τη νομική λογοδοσία του Οργανισμού για τις δράσεις που εκτελούνται από το προσωπικό του στο πλαίσιο κοινών επιχειρήσεων, δεδομένου ότι ο Οργανισμός δεν θα ασκούσε αποτελεσματικό έλεγχο επί των μελών του αποσπασμένου προσωπικού. Αυτό είναι ιδιαίτερα προβληματικό λόγω των διαφορετικών νομικών πλαισίων από τα οποία δεσμεύονται οι αρχές της Μαυριτανίας και ο Frontex. Η εισηγήτρια θεωρεί ότι το ζήτημα αυτό δεν αντιμετωπίζεται επαρκώς από την Επιτροπή και τον Frontex κατά τη διάρκεια της διαδικασίας.

Άλλη μια έλλειψη του υποδείγματος συμφωνίας αφορά τις περιορισμένες εξωτερικές δυνατότητες υποβολής καταγγελιών, ιδίως επειδή οι πολίτες τρίτων χωρών δεν έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν καταγγελίες στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, και την περιορισμένη αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) επί της εξωτερικής δράσης. Ως εκ τούτου, ο Οργανισμός και η Επιτροπή διερευνούν τρόπους επέκτασης αυτών των δυνατοτήτων, ενδεχομένως με τη συμμετοχή του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA) και του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

Στο πλαίσιο αυτό, η εισηγήτρια συνιστά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αντιμετωπίσει σοβαρά τις προαναφερθείσες ελλείψεις κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προτού ζητήσει την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη συμφωνία περί καθεστώτος. Επιπλέον, η εισηγήτρια συνιστά στην Επιτροπή να διενεργήσει εκ των προτέρων εκτίμηση επιπτώσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα χωρίς περαιτέρω καθυστέρηση, προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα πορίσματα της εν λόγω αξιολόγησης. Εν συνεχεία, απαιτείται ανεξάρτητη παρακολούθηση από την Επιτροπή σε περίπτωση πραγματικής συνεργασίας βάσει της συμφωνίας περί καθεστώτος, σύμφωνα με τη σύσταση του Κοινοβουλίου στην έκθεσή του σχετικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, όπως εγκρίθηκε τον Μάιο του 2021.

Εκτός από τις νομικές ελλείψεις, η εισηγήτρια διαπίστωσε ότι η κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη Μαυριτανία αποτελεί πηγή ανησυχίας σε περίπτωση ανάπτυξης του Frontex στο έδαφός της. Ελλείψει νομικού συστήματος ασύλου, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) καθορίζει την επιλεξιμότητα για άσυλο. Ωστόσο, τα άτομα που δεν θεωρούνται επιλέξιμα για άσυλο απελαύνονται από τις αρχές στο Μάλι και τη Σενεγάλη χωρίς περαιτέρω διαδικασίες. Επιπλέον, υπάρχουν πρακτικά προβλήματα που σχετίζονται με την πρόσβαση της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες σε συλληφθέντες, γεγονός που δημιουργεί κίνδυνο απέλασης ατόμων που χρήζουν προστασίας. Οι μετανάστες και οι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν περαιτέρω ορισμένα άλλα ζητήματα, τα οποία σχετίζονται με σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κακομεταχείριση, όπως επαναπροωθήσεις, αυθαίρετες συλλήψεις, βασανιστήρια, κρατήσεις, (έμφυλη) βία, εκμετάλλευση και επιβολή κυρώσεων που επιβάλλονται από τον νόμο της σαρία και είναι παράνομες στην ΕΕ. Επομένως, οι επιχειρήσεις του Frontex στη Μαυριτανία και μάλιστα υπό τις δομές διοίκησης των αρχών της Μαυριτανίας ενέχουν σημαντικό κίνδυνο εμπλοκής του αποσπασμένου προσωπικού σε αυτές τις παραβιάσεις.

Η εισηγήτρια συνιστά στον Frontex να εξετάσει ενδελεχώς τις συστάσεις του Κοινοβουλίου και να συνεργαστεί στενά με τον Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΥΘΔ) για να αντιμετωπίσει τα ζητήματα που προσδιορίζονται στην έκθεση, να διασφαλίσει δε ότι συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις του που σχετίζονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Επιπλέον, η εισηγήτρια καλεί επιτακτικά τον Οργανισμό και τον ΥΘΔ να αξιολογήσουν σοβαρά τη σκοπιμότητα της διεκπεραίωσης εκτελεστικής εντολής από τον Frontex στο έδαφος της Μαυριτανίας και ταυτόχρονα να τηρηθούν πλήρως οι υποχρεώσεις του στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως κατοχυρώνονται από το δίκαιο της Ένωσης.