Euroopa Parlament
2019-2024

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

2023/2087(INI)

13.6.2023

RAPORTI PROJEKT

Euroopa Parlamendi soovituse kohta, mis käsitleb läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Mauritaania Islamivabariigi vahelise staatust käsitleva kokkuleppe üle Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) operatiivtegevuse kohta Mauritaania Islamivabariigis
(2023/2087(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Tineke Strik

Kaasatud komisjoni arvamuse koostaja vastavalt kodukorra artiklile 57:
Jan-Christoph Oetjen, väliskomisjon

PR_INI_AgreementRecomm

SISUKORD

lk

ETTEPANEK VÕTTA VASTU EUROOPA PARLAMENDI SOOVITUS.....3

SELETUSKIRI 7

ETTEPANEK VÕTTA VASTU EUROOPA PARLAMENDI SOOVITUS

mis käsitleb läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Mauritaania Islamivabariigi vahelise staatust käsitleva kokkuleppe üle Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) operatiivtegevuse kohta Mauritaania Islamivabariigis (2023/2087(INI))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklit 218,

– võttes arvesse 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni,

– võttes arvesse 1951. aasta Genfi konventsiooni ja selle lisaprotokolli,

– võttes arvesse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni V peatüki reeglit 33, mis käsitleb kohustusi ja menetlusi hädaolukorras,

– võttes arvesse rahvusvahelise mereotsingute ja -pääste konventsiooni 5. peatükki, mis käsitleb töökorda,

– võttes arvesse rahvusvahelist konventsiooni inimelude ohutusest merel,

– võttes arvesse 3. septembri 1953. aasta inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (Euroopa inimõiguste konventsioon),

– võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat (edaspidi „põhiõiguste harta“),

– võttes arvesse ELi toimimise lepingut, eriti selle artikli 77 lõike 2 punkte b ja d, artikli 79 lõike 2 punkti c ning artikli 218 lõikeid 3 ja 4,

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määrust (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624[1],

– võttes arvesse Euroopa Ülemkogu 9. veebruari 2023. aasta järeldusi,

– võttes arvesse nõukogu 4. juuli 2022. aasta otsust (EL) 2022/1168, millega antakse luba alustada läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Mauritaania islamivabariigi vahelise staatust käsitleva kokkuleppe üle Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti operatiivtegevuse kohta Mauritaania Islamivabariigis[2],

– võttes arvesse komisjoni 21. detsembri 2021. aasta teatist Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määruses (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624, osutatud staatust käsitleva näidiskokkuleppe kohta

[1] ELT L 295, 14.11.2019, lk 1.
[2] ELT L 181, 7.7.2022, lk 18.

(COM(2021)0829),

– võttes arvesse oma 19. mai 2021. aasta resolutsiooni inimõiguste kaitse ja ELi rändealase välispoliitika kohta[3],

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni Frontexi kontrolli töörühma 14. juuli 2021. aasta raportit Frontexi väidetavate põhiõiguste rikkumistega seotud teabekogumisuurimise kohta ja selle soovitusi,

– võttes arvesse kodukorra artikli 114 lõiget 4 ja artiklit 54,

– võttes arvesse inimõiguste allkomisjoni ja väliskomisjoni arvamust,

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A9-0000/2023),

A. arvestades, et määruse (EL) 2019/1896 artikli 73 lõike 3 kohaselt peab liit olukorras, mis nõuab alalise korpuse piirihaldusrühmade suunamist kolmandasse riiki, kus rühmade liikmed teostavad täitevvolitusi, sõlmima asjaomase kolmanda riigiga ELi toimimise lepingu artikli 218 alusel staatust käsitleva kokkuleppe;

B. arvestades, et määruse 2019/1896 artikli 73 lõike 2 kohaselt tegutseb amet kolmandate riikide ametiasutustega koostööd tehes liidu välistegevuse poliitika raames, sealhulgas seoses põhiõiguste ja isikuandmete kaitsega, tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, meelevaldse kinnipidamise keeluga ning piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keelamisega;

C. arvestades, et vastavalt määrusele 2019/1896, milles komisjon soovitab nõukogul volitada end pidama läbirääkimisi staatust käsitleva kokkuleppe üle, peaks ta hindama põhiõiguste olukorda seoses staatust käsitleva kokkuleppega hõlmatud valdkondadega; arvestades, et sellist hindamist ei ole veel tehtud;

D. arvestades, et staatust käsitleva näidiskokkuleppe kohaselt

– võivad Frontexi meeskonnaliikmed üldiselt täita ülesandeid ja kasutada volitusi kolmanda riigi territooriumil üksnes selle riigi piirihaldusasutuste juhiste alusel ja nende juuresolekul ning nad peavad järgima kolmanda riigi õigus- ja haldusnorme ning kohaldatavat liidu ja rahvusvahelist õigust; arvestades, et kolmanda riigi ametiasutused peavad andma rühma liikmetele üksnes tegevuskavale vastavaid juhiseid; arvestades, et see on ainus tegevusraamistik, kus ELi personal tegutseb kolmanda riigi juhtimise all;

– on Frontexi meeskonnaliikmetel kolmandas riigis igal juhul kriminaalkohtulik puutumatus ning neid ei tohi kolmandas riigis ega selle asutuste poolt ühelgi viisil vahistada või kinni pidada; arvestades, et puutumatuse äravõtmine on tegevdirektori või päritoluliikmesriigi otsustada, sõltuvalt meeskonnaliikme staatusest;

[3] ELT C 15, 12.1.2022, lk 70.

E. arvestades, et Mauritaanias puudub riiklik varjupaigasüsteem; arvestades, et ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) annab *de facto* kaitset, andes välja pagulase tunnistusi ja tõendeid ametivõimudega sõlmitud memorandumi alusel; arvestades, et ametiasutused saadavad struktuurselt välja isikuid, keda peetakse kaitse saamise tingimustele mittevastavaks, ilma täiendava menetluseta; arvestades, et see hõlmab ka nende inimeste väljasaatmist, kelle juhtumeid UNHCR ei ole hinnanud; arvestades, et Mauritaania praegune õigusraamistik ei võimalda naiste ja laste ega LGBTIQ+-inimeste tõhusat kaitset; arvestades, et samasooliste seksuaalsuhted on Mauritaanias ebaseaduslikud;

F. arvestades, et Mauritaania pagulased ja rändajad seisavad pidevalt silmitsi inimõiguste süsteemsete ja raskete rikkumiste ja väärkohtlemisega, nagu tagasi- ja väljasaatmine, meelevaldsed vahistamised ja kinnipidamine, (sooline) vägivald, sealhulgas piinamise, ärakasutamise, kuritarvitavate kinnipidamistingimuste, väljapressimise ja varguse juhtumid ning kuritahtlikud kollektiivsed väljasaatmised;

G. arvestades, et Mauritaania kaotas orjuse ametlikult alles 1981. aastal ja oli seda tehes viimane riik maailmas; arvestades, et orjapidamine on kriminaliseeritud alles alates 2015. aastast; arvestades, et ÜRO eriraportöör järeldas 2022. aastal, et riik on astunud märkimisväärseid samme, kuid orjuse ja orjapidamisega sarnaste tavade, sealhulgas sunniviisilise töö jätkuv olemasolu on endiselt murettekitav ning mõjutab nii rändajaid kui ka Mauritaania kodanikke;

1. väljendab sügavat muret põhiõiguste olukorra pärast Mauritaanias, eelkõige rändajate ja pagulaste puhul, ning on seisukohal, et Frontexi täitevvolituste kasutamine Mauritaanias kätkeb endas suurt ohtu, et amet osaleb rasketes ja kõige tõenäolisemalt püsivates põhiõiguste või rahvusvahelise kaitse kohustuste rikkumistes;

2. on arvamusel, et kui staatust käsitleva näidiskokkuleppega ei suudeta eespool nimetatud probleeme lahendada, võib see kaasa tuua puuduliku vastutuse juhul, kui kolmanda riigi ametiasutused ja/või Frontexi lähetatud töötajad rikuvad põhiõigusi;

3. nõuab tungivalt, et komisjon ja amet teeksid järgmist:

3.1 Euroopa Komisjon

a. lisaks sõnaselged kaitsemeetmed, mis võimaldavad lähetatud ametnikel eirata selliseid kolmanda riigi ametiasutuste korraldusi, mis on vastuolus ameti põhiõiguste alaste kohustustega, mis tulenevad ELi ja rahvusvahelisest õigusest;

b. vaataks läbi praeguse sätte, mis käsitleb lähetatud ametnike puutumatust kriminaalvastutusele võtmise eest riiklike ametiasutuste poolt, kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja selleks, et tagada asjaomaste isikute õigus tõhusale õiguskaitsevahendile;

c. kehtestaks kooskõlas Euroopa Ombudsmani soovitustega piisavad sise- ja välismehhanismid, mis võimaldavad kolmandate riikide üksikisikutel esitada ametile kaebusi;

d. lisaks sätted Mauritaania ametivõimude kohta, kes peavad austama operatsioonide

ajal põhiõigusi, sealhulgas usaldusväärsed võimalused, mis tagavad vastutuse rikkumiste korral;

e. viiks enne kolmandate riikidega staatust käsitlevate kokkulepete sõlmimise üle läbirääkimiste alustamist läbi põhiõigustele avalduva mõju eelhindamise, et oleks võimalik täielikult arvesse võtta võimaliku koostöö mõju ja pidada läbirääkimisi vajalike kaitsemeetmete üle;

3.2 Frontex

a. vormistaks lõplikult põhiõiguste ametniku rolli, kui ta otsustab, kas alustada staatust käsitleva kokkuleppega hõlmatud kolmandas riigis ühisoperatsiooni, ning käsitaks põhiõiguste ametniku arvamust siduvana;

b. tagaks, et kõigi operatsiooniplaanide puhul, millega luuakse operatsioonid Mauritaania territooriumil, tuleks:

i. kehtestada ametlik mehhanism kaudselt mõjutatud või avalikes huvides tegutsevate isikute, sealhulgas kolmandate riikide kodanike jaoks, et esitada ametile kaebusi kolmandasse riiki lähetatud töötajate tegevuse kohta, ning lisada selged sätted järelmeetmete ja jõustamisvahendite kohta pärast kaebuste esitamist;

ii. tagada Frontexi kohalolek kriitilise tähtsusega piirkondades, kus rändajad tõenäoliselt kinni peetakse, ning näha ette põhiõiguste ametniku ja põhiõiguste järelevalvajatele täieliku juurdepääsu andmine operatsioonipiirkonnale;

iii. teha Mauritaanias toimuvate operatsioonide ajal tihedat koostööd ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga, et tagada varjupaigaõigus;

c. võtaks vastu suunised lähetatud töötajate puutumatuse kohustusliku äravõtmise kohta, täpsustades, kuidas menetleda kolmandate riikide ametiasutuste taotlusi, ning sätestaks põhiõiguste ametnikule tugeva rolli; seaks kõnealused suunised alalise korpuse ametnike lähetamise tingimuseks;

d. uuriks ja looks mehhanisme isikute jaoks, keda ameti tegevus kolmanda riigi territooriumil võib mõjutada, et tõhusalt taotleda õiguskaitsevahendeid selliste väliste organite kaudu nagu ombudsman, Euroopa Liidu Kohus või mõni muu üksus;

e. pakuks ametiasutustele põhiõiguste alast koolitust, mis oleks kolmandates riikides toimuva täitevtegevuse põhikomponent, sealhulgas seoses otsingu- ja päästekohustustega, ning töötaks varjupaigasüsteemi parandamise nimel;

°

° °

4. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev soovitus nõukogule, komisjonile, Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametile ning Mauritaania valitsusele ja parlamendile.

SELETUSKIRI

Määruse 2019/1896 (edaspidi „määrus“) jõustumine laiendas märkimisväärselt Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) volitusi, sealhulgas ameti võimalusi töötada kolmandates riikides. Määrusega antakse ametile võimalus lähetada operatiivtegevuseks töötajaid sellise kolmanda riigi territooriumile, millel ei ole mõne ELi liikmesriigiga ühiseid piire, ulatuses, mis on vajalik ameti määruses kindlaksmääratud ülesannete täitmiseks.

Kolmanda riigi territooriumil täitevvolitustega ülesannete täitmiseks vajaliku õigusraamistiku kehtestamiseks on vaja sõlmida nn staatust käsitlev kokkulepe. See puudutab ELi ja kolmanda riigi vahelist rahvusvahelist lepingut ELi toimimise lepingu artikli 218 alusel. Menetluslikult volitab nõukogu Euroopa Komisjoni pidama ELi nimel sellise lepingu sõlmimiseks läbirääkimisi, samas kui liidul on kõnealuse artikli kohaselt kohustus hoida Euroopa Parlamenti täielikult ja viivitamata kursis menetluse kõigis etappides. Nagu on sätestatud määruse (EL) 2019/1896 artikli 54 lõikes 5, peab Euroopa Komisjon läbirääkimisi teatises COM(2021)829 sätestatud staatust käsitleva näidiskokkuleppe alusel. Kui läbirääkimised on lõpule viidud, tuleks Euroopa Parlamendil paluda hääletada läbiräägitud lepingu üle ja anda enne selle jõustumist oma nõusolek.

4. juulil volitati nõukogu otsusega (EL) 2022/1168 komisjoni pidama Mauritaania Islamivabariigiga läbirääkimisi staatust käsitleva kokkuleppe üle, milles käsitletakse Frontexi operatiivtegevust Mauritaania territooriumil. Sellele otsusele olid lisatud läbirääkimisjuhised, milles nõukogu märkis, et ta ei näe konkreetseid põhjusi staatust käsitlevast näidiskokkuleppest erandi tegemiseks, ning seega peaks komisjon püüdma läbirääkimiste käigus säilitada selle põhiolemuse. Samal ajal võeti vastu otsus alustada läbirääkimisi Senegali Vabariigiga.

Nõukogu rõhutas 9. veebruaril 2023 oma poliitilist toetust Frontexi tegevuse delegeerimiseks tehtavatele jõupingutustele, kutsudes oma järeldustes tungivalt üles viima kiiresti lõpule läbirääkimised uute ja muudetud staatust käsitlevate kokkulepete üle, sealhulgas Senegali ja Mauritaaniaga.
Võimalik staatust käsitlev kokkulepe Mauritaaniaga annaks Frontexile esmakordselt volituse täita täitevvolitusi kolmanda riigi territooriumil, mis ei piirne mõne ELi liikmesriigiga ega asu geograafiliselt Euroopas. Sellel etapil oleks põhimõtteliselt erinev mõju võrreldes praeguste staatust käsitlevate kokkulepete alusel võetavate meetmetega.

Praegu Frontexi staatust käsitlevatele kokkulepetele alla kirjutanud riikidel on ühine eesmärk saada lühiajalises perspektiivis ELi liikmeks, mis tähendab, et nad tegelevad oma õigusraamistiku vastavusse viimisega ELi õigustikuga, sealhulgas põhiõiguste valdkonnas. Lisaks on nad kõik Euroopa Nõukogu liikmed, kes on seega seotud Euroopa inimõiguste konventsiooniga. Vastupidiselt Mauritaaniale on need riigid seotud raamistikega, mis aitavad teataval määral ELi põhiõiguste standardeid kaitsta.

Võttes arvesse märkimisväärset mõju ja pretsedenti, mis loodi Frontexi staatust käsitleva kokkuleppe sõlmimisega kolmanda riigiga väljaspool Euroopat, otsustas Euroopa Parlament algatada staatust käsitleva kokkuleppe üle peetavate läbirääkimiste käigus ulatuslikuma menetluse, erinevalt üsna piiratud nõusolekumenetlusest. Frontexi kontrollimise eest vastutav kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon otsustas koostada käesoleva algatusraporti

juba läbirääkimiste etapis, et anda Euroopa Komisjonile läbirääkimisprotsessi kohta soovitusi. Inimõiguste allkomisjon (DROI) esitab raporti kohta arvamuse, võttes arvesse staatust käsitleva kokkuleppe välist olemust ja inimõiguste mõõdet.

Menetluslikult on raportöör kokku kutsunud kaks variraportööride koosolekut, mille käigus paluti peamistel sidusrühmadel esitada selles küsimuses oma seisukohad. Esimesel kohtumisel osales Euroopa Komisjon kui läbirääkimisi pidav üksus ning kaks inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse valdkonna teadlast. Teisel koosolekul osalesid Frontexi tegevdirektor ja põhiõiguste ametniku esindaja. Samuti kutsuti osalema Mauritaania ametiasutusi, kuid nad ei tulnud.

Raportööri seisukoht ja järeldused

Raporti projektis kirjeldatakse staatust käsitleva näidiskokkuleppe mitut aspekti, mis võivad Mauritaaniaga selle alusel sõlmitava kokkuleppe korral tekitada aruandekohustuses lünki. Raportöör on arvamusel, et näidiskokkuleppe sätted, mis on seotud puutumatusega, on liiga laiaulatuslikud, mistõttu tekib märkimisväärne karistamatuse soodustamise oht. Asjaolu, et alalise korpuse liikmeid ei saa nende päritoluliikmesriigis vastutusele võtta, on täiendav element, mis aitab karistamatusele kaasa. Kuigi tegevdirektoril oleks võimalus võtta staatust käsitleva näidiskokkuleppe alusel üksikutelt töötajatelt puutumatus, on raportöör seisukohal, et see menetlus kohtulikku süüdistust ei asenda, sest seda menetlust peaks läbi viima sõltumatu väline organ, et tagada menetluse erapooletus ja neutraalsus.

Lisaks on raportöör arvamusel, et puutumatust tuleks põhimõtteliselt anda üksnes äärmiselt ettevaatlikult ja proportsionaalselt, võttes arvesse selle suurt mõju riigi suveräänsusele ja selle riigi võimalusi võtta üksikisikud oma territooriumil toime pandud tegude eest vastutusele. Raportöör on arvamusel, et puutumatus ei ole piirihaldusülesannete täitmisel vajalik ega proportsionaalne. Asjaolu, et näidiskokkuleppes nähakse ette, et ametnikud kannavad teenistusrelvi ja kasutavad jõudu, rõhutab usaldusväärsete aruandlusmehhanismide tagamise tähtsust.

Lisaks nähakse näidiskokkuleppega ette juhtimisstruktuur, mille puhul Mauritaania ametnikud annavad Frontexi lähetatud töötajatele juhiseid. See tekitab õigusliku lünga, mis tekitab ebakindlust seoses ameti õigusliku vastutusega töötajate tegevuse eest ühisoperatsioonide raames, arvestades, et amet ei teosta lähetatud töötajate üle tõhusat kontrolli. See on eriti problemaatiline, arvestades erinevaid õigusraamistikke, mida Mauritaania ametiasutused ja Frontex peavad järgima. Raportöör leiab, et komisjon ja Frontex ei ole seda küsimust menetluse käigus piisavalt käsitlenud.

Veel üks näidiskokkuleppe puudus on seotud piiratud väliste kaebuste esitamise võimalustega, eriti kuna kolmandate riikide kodanikel ei ole võimalik esitada kaebusi Euroopa Ombudsmanile, ning Euroopa Liidu Kohtu piiratud pädevusega välistegevuse valdkonnas. Sellest tulenevalt uurivad amet ja komisjon, kuidas neid võimalusi laiendada, kaasates võimaluse korral Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) ja Euroopa Ombudsmani.

Seda arvesse võttes soovitab raportöör, et Euroopa Komisjon tegeleks läbirääkimiste käigus tõsiselt eespool nimetatud puudustega enne staatust käsitleva kokkuleppe sõlmimiseks nõusoleku taotlemist Euroopa Parlamendilt. Lisaks soovitab raportöör komisjonil viia viivitamata läbi põhiõigustele avalduva mõju eelhindamine, et võtta arvesse selle hindamise

tulemusi. Sellele peaks järgnema komisjoni sõltumatu järelevalve staatust käsitleva kokkuleppe alusel tehtava tegeliku koostöö puhul kooskõlas soovitusega, mis esitati 2021. aasta mais vastu võetud Euroopa Parlamendi raportis inimõiguste kaitse ja ELi rändealase välispoliitika kohta.

Lisaks õiguslikele puudustele leidis raportöör, et Frontexi tegevuse korral Mauritaania territooriumil valmistab muret sealne põhiõiguste olukord. Õigusliku varjupaigasüsteemi puudumise korral määrab varjupaiga saamise õiguse kindlaks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR). Ametiasutused saadavad aga Malisse ja Senegali ilma lisamenetluseta välja isikud, keda ei peeta varjupaiga saamise tingimustele vastavaks. Lisaks esineb praktilisi probleeme seoses ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti juurdepääsuga kinnipeetud isikutele, mis tekitab ohu, et kaitset vajavad inimesed saadetakse välja. Lisaks seisavad rändajad ja pagulased silmitsi mitme muu probleemiga, mis on seotud inimõiguste raskete rikkumiste ja väärkohtlemisega, näiteks tagasi- ja väljasaatmine, meelevaldsed vahistamised, piinamine, kinnipidamine, (sooline) vägivald, ekspluateerimine ja šariaadist tulenevate karistuste kohaldamine, mis on ELis ebaseaduslikud. Frontexi operatsioonid Mauritaanias ja Mauritaania ametiasutuste juhtimisstruktuuride all kujutavad endast seega märkimisväärset ohtu, et lähetatud töötajad on nende rikkumistega seotud.

Raportöör soovitab Frontexil parlamendi soovitusi põhjalikult arvesse võtta ja teha tihedat koostööd põhiõiguste ametnikuga, et käsitleda raportis esile toodud probleeme ja tagada, et ta täidab oma põhiõigustega seotud kohustusi. Samuti kutsub raportöör ametit ja põhiõiguste ametnikku tungivalt üles põhjalikult hindama Frontexi täitevvolituste täitmise teostatavust Mauritaania territooriumil, täites samal ajal täielikult liidu õiguses sätestatud põhiõigustealaseid kohustusi.