Europski parlament
2019-2024

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

2023/2087(INI)

13.6.2023

NACRT IZVJEŠĆA

o preporuci Europskog parlamenta o pregovorima o sporazumu o statusu između Europske unije i Islamske Republike Mauritanije o operativnim aktivnostima koje provodi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) u Islamskoj Republici Mauritaniji
(2023/2087(INI))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestiteljica: Tineke Strik

Izvjestitelj za mišljenje pridruženog odbora u skladu s člankom 57. Poslovnika
Jan-Christoph Oetjen, Odbor za vanjske poslove

PR_INI_AgreementRecomm

SADRŽAJ

Stranica

PRIJEDLOG PREPORUKE EUROPSKOG PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽENJE.....7

PRIJEDLOG PREPORUKE EUROPSKOG PARLAMENTA

o pregovorima o sporazumu o statusu između Europske unije i Islamske Republike Mauritanije o operativnim aktivnostima koje provodi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) u Islamskoj Republici Mauritaniji (2023/2087(INI))

Europski parlament,

– uzimajući u obzir članak 218. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU),

– uzimajući u obzir Opću deklaraciju o ljudskim pravima iz 1948.,

– uzimajući u obzir Ženevsku konvenciju iz 1951. i protokol uz tu konvenciju,

– uzimajući u obzir poglavlje V. Pravilnika br. 33. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora o situacijama pogibelji: obveze i postupci,

– uzimajući u obzir poglavlje 5. Međunarodne konvencije o traganju i spašavanju na moru (Konvencija SAR) o operativnim postupcima,

– uzimajući u obzir Međunarodnu konvenciju o zaštiti ljudskog života na moru,

– uzimajući u obzir Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Europska konvencija o ljudskim pravima) od 3. rujna 1953.,

– uzimajući u obzir Povelju Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”),

– uzimajući u obzir UFEU, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (b) i (d), članak 79. stavak 2. točku (c) i članak 218. stavke 3. i 4.,

– uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624[1],

– uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća od 9. veljače 2023.,

– uzimajući u obzir Odluku Vijeća (EU) 2022/1168 od 4. srpnja 2022. o odobravanju otvaranja pregovora o sporazumu o statusu između Europske unije i Islamske Republike Mauritanije o operativnim aktivnostima koje provodi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu u Islamskoj Republici Mauritaniji[2],

– uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 21. prosinca 2021. o predlošku sporazuma o statusu iz Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog Parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (COM(2021)0829),

[1] SL L 295, 14.11.2019., str. 1.
[2] SL L 181, 7.7.2022., str. 18.

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 19. svibnja 2021. o zaštiti ljudskih prava i vanjskoj migracijskoj politici EU-a[3],

– uzimajući u obzir izvješće Radne skupine za nadzor Frontexa Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove od 14. srpnja 2021. o istrazi za utvrđivanje činjenica o Frontexu u vezi s navedenim kršenjima temeljnih prava i preporukama iz tog izvješća,

– uzimajući u obzir članak 114. stavak 4. i članak 54. Poslovnika,

– uzimajući u obzir mišljenje Pododbora za ljudska prava Odbora za vanjske poslove,

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A9-0000/2023),

A. budući da, u skladu s člankom 73. stavkom 3. Uredbe (EU) 2019/1896, u okolnostima zbog kojih se zahtijeva raspoređivanje timova za upravljanje granicama iz stalnih snaga u treću zemlju u kojoj će članovi timova izvršavati izvršne ovlasti, Unija s predmetnom trećom zemljom mora sklopiti sporazum o statusu na temelju članka 218. UFEU-a;

B. budući da, u skladu s člankom 73. stavkom 2. Uredbe (EU) 2019/1896, Agencija prilikom suradnje s tijelima trećih zemalja djeluje u okviru politike vanjskog djelovanja Unije, među ostalim u pogledu zaštite temeljnih prava i osobnih podataka, načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, zabrane proizvoljnog pritvaranja i zabrane mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;

C. budući da bi Komisija, u skladu s Uredbom (EU) 2019/1896 u kojoj preporučuje Vijeću da joj odobri pregovaranje o sporazumu o statusu, trebala procijeniti stanje temeljnih prava relevantno za područja obuhvaćena sporazumom o statusu; budući da takva procjena još nije provedena;

D. budući da, u skladu s predloškom sporazuma o statusu:

- članovi tima Frontexa općenito mogu izvršavati zadatke i ovlasti na državnom području treće zemlje samo prema uputama tijela za upravljanje granicama te zemlje i u njihovu prisustvu te moraju poštovati zakone i propise te treće zemlje kao i primjenjivo pravo Unije i međunarodno pravo; budući da tijela treće zemlje mogu izdavati samo one upute članovima tima koje su u skladu s operativnim planom; budući da je to jedini operativni okvir u kojem osoblje EU-a djeluje pod zapovjedništvom treće zemlje;

- članovi tima Frontexa uživaju imunitet od kaznene odgovornosti treće zemlje u svim okolnostima i ne smiju podlijegati nikakvom obliku uhićenja ili pritvaranja u trećoj zemlji ili od strane njezinih tijela; budući da pravo na odluku o ukidanju imuniteta ima izvršni direktor ili matična država članica, ovisno o statusu člana tima;

E. budući da u Mauritaniji ne postoji nacionalni sustav zakonitog azila; budući da Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) omogućava *de facto* zaštitu i izdaje iskaznice i potvrde izbjeglicama na temelju memoranduma sklopljenog s

[3] SL C 15, 12.1.2022., str. 70.

tijelima vlasti; budući da tijela vlasti sustavno deportiraju osobe za koje se ocijeni da ne ispunjavaju uvjete za zaštitu bez provođenja dodatnih postupaka; budući da to obuhvaća deportacije osoba čije slučajeve UNHCR nije ocijenio; budući da postojeći pravni okvir Mauritanije ne omogućava učinkovitu zaštitu žena i djece ni LGBTIQ+ osoba; budući da je istospolna aktivnost u Mauritaniji nezakonita;

F. budući da se izbjeglicama i migrantima u Mauritaniji neprestano sustavno i ozbiljno krše ljudska prava i da su podvrgnuti zlostavljanju u obliku prisilnog udaljenja ili vraćanja, proizvoljnih uhićenja i zadržavanja, (rodno uvjetovanog) nasilja, uključujući slučajeve mučenja, iskorištavanja, zlostavljačke uvjete pritvaranja, iznude i krađe, te kolektivna protjerivanja koja predstavljaju zlouporabu;

G. budući da je Mauritanija službeno ukinula ropstvo tek 1981., i to zadnja na svijetu; budući da je ropstvo kriminalizirano tek od 2015.; budući da je posebni izvjestitelj UN-a 2022. zaključio da je ta zemlja poduzela neke značajne korake, no da i dalje zabrinjava postojanje ropstva i praksi sličnih ropstvu, uključujući prakse prisilnog rada, što utječe i na migrante i na građane Mauritanije;

1. izražava svoju duboku zabrinutost zbog stanja temeljnih sloboda u Mauritaniji, osobito u pogledu migranata i izbjeglica, i smatra da primjena izvršnih ovlasti Frontexa u Mauritaniji podrazumijeva velik rizik od uplitanja u ozbiljna i vjerojatno opetovana kršenja temeljnih prava ili međunarodnih obveza zaštite;

2. smatra da bi, ako se navedeni problemi ne budu mogli riješiti predloškom sporazuma o statusu, mogle nastati praznine u pogledu odgovornosti u slučaju da tijela treće zemlje i/ili raspoređeno osoblje Frontexa prekrše temeljna prava;

3. snažno potiče Komisiju i Agenciju na sljedeće:

3.1. Europska komisija

a. da uključi izričite zaštitne mjere koje će raspoređenim službenicima omogućiti da zanemare naredbe koje izdaju tijela treće zemlje, a koje su u suprotnosti s obvezama Agencije u pogledu temeljnih prava koje proizlaze iz prava EU-a i međunarodnog prava;

b. da preispita postojeću odredbu o imunitetu od kaznenog progona nacionalnih tijela koji uživaju raspoređeni službenici, u skladu s načelom proporcionalnosti i u svrhu zaštite prava predmetnih pojedinaca na učinkovit pravni lijek;

c. da ugradi dostatne unutarnje i vanjske mehanizme pomoću kojih pojedinci koji nisu građani EU-a mogu upućivati pritužbe Agenciji u skladu s preporukama Ombudsmana EU-a;

d. da uključi odredbe o obvezi mauritanskih tijela vlasti da poštuju temeljna prava tijekom operacija, među ostalim pouzdane opcije kojima će se osigurati preuzimanje odgovornosti u slučaju kršenja;

e. da provede *ex ante* procjene učinka na temeljna prava prije nego što otvori pregovore s trećim zemaljama o sklapanju sporazuma o statusu kako bi se mogao

potpuno razmotriti utjecaj potencijalne suradnje i kako bi se pregovaralo o potrebnim zaštitnim mjerama;

3.2. Frontex

a. da formalizira ulogu službenika za temeljna prava pri odlučivanju o tome hoće li se pokrenuti zajednička operacija u trećoj zemlji koja je obuhvaćena sporazumom o statusu te da njegovo mišljenje smatra obvezujućim;

b. da osigura da se u okviru svakog operativnog plana kojim se uspostavljaju operacije na državnom području Mauritanije:

i. uvrsti formalni mehanizam kojim će se osobama koje su izravno ili neizravno pogođene ili koje djeluju u javnom interesu, među ostalim građanima trećih zemalja, omogućiti da Agenciji upute pritužbe u vezi s postupcima raspoređenog osoblja u trećoj zemlji te da takav mehanizam uključuje jasne odredbe o naknadnim radnjama i alatima za njihovo izvršenje nakon podnošenja pritužbi;

ii. omogući prisutnost Frontexa u ključnim područjima u kojima će se vjerojatno odvijati uhićenja migranata te predvidi dodjeljivanje punog pristupa operativnom području službeniku za temeljna prava i promatračima za temeljna prava;

iii. blisko surađuje s UNHCR-om tijekom operacija u Mauritaniji u svrhu osiguravanja prava na azil;

c. da donese smjernice o obveznom ukidanju imuniteta raspoređenog osoblja u kojima će se navesti način obrade zahtjeva tijela vlasti trećih zemalja te će se uvesti snažna uloga službenika za temeljna prava; da odredi da raspoređivanje službenika iz stalnih snaga bude uvjetovano tim smjernicama;

d. da istraži i uspostavi mehanizme kojima će se osobama potencijalno pogođenima djelovanjem Agencije na državnom području treće zemlje omogućiti da učinkovito zatraže pravni lijek posredstvom vanjskih tijela kao što su Ombudsman, Sud Europske unije ili neki drugi subjekt;

e. da tijelima vlasti osigura osposobljavanje u području temeljnih prava kao ključnu sastavnicu izvršnih operacija u trećim zemljama, među ostalim u pogledu obveza u skladu s Konvencijom SAR, te da radi na poboljšanju sustava azila;

°

° °

4. nalaže svojoj predsjednici da ovu preporuku proslijedi Vijeću, Komisiji, Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu te vladi Mauritanije.

OBRAZLOŽENJE

Stupanjem na snagu Uredbe (EU) 2019/1896 („Uredba”) znatno su proširene ovlasti Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), među ostalim njezine mogućnosti djelovanja u trećim zemljama. Uredbom se Agenciji dodjeljuju ovlasti za raspoređivanje osoblja za operativne aktivnosti na državnom području treće zemlje koja ne dijeli granicu ni s kojom državom članicom EU-a u mjeri potrebnoj za izvršenje njezinih zadataka definiranih u Uredbi.

Kako bi se uspostavio pravni okvir za provođenje izvršnih zadataka na državnom području treće zemlje, potrebno je sklopiti takozvani sporazum o statusu. To se odnosi na međunarodni sporazum između EU-a i treće zemlje na temelju članka 218. UFEU-a. U okviru tog postupka Vijeće ovlašćuje Komisiju da pregovara o takvom sporazumu u ime EU-a, a nju navedeni članak obvezuje da u potpunosti i odmah obavještava Europski parlament u svim fazama postupka. Kako je utvrđeno člankom 54. stavkom 5. Uredbe (EU) 2019/1896, Europska komisija pregovarat će na temelju takozvanog predloška sporazuma o statusu utvrđenog u komunikaciji COM(2021)829. Kada se pregovori zaključe, od Europskog parlamenta trebalo bi zatražiti da glasuje o dogovorenom sporazumu i pruži svoju suglasnost prije nego što sporazum stupi na snagu.

Odlukom Vijeća (EU) 2022/1168 donesenom 4. srpnja Komisija je ovlaštena pregovarati o sporazumu o statusu s Islamskom Republikom Mauritanijom o operativnim aktivnostima koje provodi Frontex na državnom području Mauritanije. Ta je odluka popraćena pregovaračkom smjernicom u kojoj je Vijeće navelo svoje mišljenje da ne postoje konkretni razlozi da se odstupi od predloška sporazuma o statusu te bi Komisija stoga tijekom pregovora trebala nastojati očuvati njegovu bit. Istovremeno je donesena odluka o pokretanju pregovora s Republikom Senegal.

Vijeće je 9. veljače 2023. istaknulo svoju političku podršku nastojanjima u pogledu eksternalizacije djelovanja Frontexa tako što je u svojim zaključcima pozvalo na brzo zaključenje pregovora o novim i revidiranim sporazumima o statusu, među ostalim sa Senegalom i Mauritanijom.
Potencijalni sporazum o statusu s Mauritanijom ovlastio bi Frontex, prvi put od njegova osnivanja, za provođenje izvršnog mandata na državnom području treće zemlje koja ne graniči ni s jednom državom članicom EU-a i koja se zemljopisno ne nalazi u Europi. Taj bi korak imao temeljno različite implikacije u odnosu na radnje koje se provode u okviru postojećih sporazuma o statusu.

Trenutačnim državama potpisnicama sporazuma o statusu uz djelovanje Frontexa zajednička je ambicija da u kratkom roku postanu članice EU-a, što znači da su u postupku usklađivanja svojih pravnih okvira s pravnom stečevinom EU-a, među ostalim u području temeljnih prava. Osim toga, sve su one članice Vijeća Europe, odnosno obvezuje ih Europska konvencija o ljudskim pravima. Za razliku od Mauritanije, te zemlje obvezuju okviri kojima se u određenoj mjeri štite standardi temeljnih prava EU-a.

S obzirom na bitne implikacije i presedan koji podrazumijeva sklapanje sporazuma o statusu uz djelovanje Frontexa s neeuropskom trećom zemljom, Europski parlament odlučio je tijekom procesa pregovora o sporazumu o statusu pokrenuti opsežniji postupak, uz postojeći

prilično ograničen postupak davanja suglasnosti. Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, koji je odgovoran za nadzor Frontexa, odlučio je sastaviti izvješće o vlastitoj inicijativi već u fazi pregovora kako bi Komisiji pružio preporuke u vezi s postupkom pregovora. Pododbor za ljudska prava (DROI) izdat će mišljenje o izvješću s obzirom na vanjsku prirodu sporazuma o statusu i dimenziju ljudskih prava.

Izvjestiteljica je sazvala dva sastanka s izvjestiteljima u sjeni na koje su bili pozvani ključni dionici kako bi predstavili svoja stajališta o ovom pitanju. Na prvom je sastanku sudjelovala Europska komisija kao subjekt u pregovorima te dvoje istraživača sa stručnim znanjem u području ljudskih prava i međunarodnog prava. Na drugom sastanku sudjelovali su izvršni direktor Frontexa i predstavnik službenika za temeljna prava. Pozvana su i tijela vlasti Mauritanije, no nisu se odazvala.

Stajalište i zaključci izvjestiteljice

U nacrtu izvješća navedeno je nekoliko aspekata predloška sporazuma o statusu zbog kojih bi mogle nastati praznine u pogledu odgovornosti u slučaju da se na toj osnovi sklopi sporazum s Mauritanijom. Izvjestiteljica smatra da su odredbe predloška sporazuma koje se odnose na imunitet preopširne i da stoga predstavljaju znatan rizik od poticanja nekažnjavanja. Činjenica da se članove stalnih snaga ne može kazneno goniti u njihovim matičnim državama članicama dodatno pridonosi nekažnjavanju. Unatoč tome što bi izvršni direktor u okviru sporazuma o statusu imao mogućnost ukidanja imuniteta pojedinačnim članovima osoblja, izvjestiteljica smatra da taj postupak nije odgovarajuća zamjena za sudski progon jer bi ga trebalo provoditi neovisno vanjsko tijelo kako bi se zajamčila nepristranost i neutralnost sudskog postupka.

Izvjestiteljica usto smatra da bi imunitet u osnovi trebalo dodjeljivati jedino iznimno pažljivo i proporcionalno s obzirom na velike implikacije koje ima na suverenitet određene zemlje i mogućnosti da drži pojedince odgovornima za radnje počinjene na njezinu državnom području. Izvjestiteljica smatra da je imunitet u provođenju zadataka upravljanja granicama nepotreban i neproporcionalan. Činjenice da je u sporazumu o statusu predviđeno da službenici nose službeno oružje i koriste silu naglašava važnost uspostavljanja stabilnih mehanizama preuzimanja odgovornosti.

Osim toga, sporazumom o statusu predviđena je zapovjedna struktura prema kojoj će službenici Mauritanije davati upute raspoređenom osoblju Frontexa. Time nastaje pravna praznina koja dovodi do nesigurnosti u vezi s pravnom odgovornosti Agencije za radnje njezina osoblja u okviru zajedničkih operacija s obzirom na to da Agencija ne bi imala stvaran nadzor nad raspoređenim članovima osoblja. To je osobito problematično u kontekstu različitih pravnih okvira koji obvezuju tijela vlasti Mauritanije i Frontex. Izvjestiteljica smatra da Komisija i Frontex tijekom postupka nisu dovoljno razmotrili to pitanje.

Još jedan nedostatak sporazuma o statusu odnosi se na ograničene vanjske mogućnosti podnošenja pritužbi, osobito s obzirom na to da građani zemalja izvan EU-a ne mogu podnositi pritužbe pri Ombudsmanu EU-a i da je nadležnost Suda Europske unije nad vanjskim djelovanjem ograničena. Agencija i Komisija slijedom toga istražuju kako bi se te mogućnosti mogle proširiti, a potencijalno i uz sudjelovanje Agencije za temeljna prava i Ombudsmana EU-a.

U tim okolnostima izvjestiteljica predlaže Europskoj komisiji da tijekom pregovora ozbiljno

razmotri navedene nedostatke prije nego što za sporazum o statusu zatraži suglasnost Europskog parlamenta. Izvjestiteljica nadalje preporučuje Komisiji da bez daljnje odgode provede *ex ante* procjenu učinka na temeljna prava kako bi se njezini rezultati mogli uzeti u obzir. To bi u slučaju stvarne suradnje na temelju sporazuma o statusu trebalo biti popraćeno nezavisnim nadzorom Komisije u skladu s preporukom Parlamenta u njegovu izvješću „Zaštita ljudskih prava i vanjska migracijska politika EU-a” usvojenom u svibnju 2021.

Osim pravnih nedostataka izvjestiteljica je utvrdila da bi stanje temeljnih prava u Mauritaniji u slučaju raspoređivanja Frontexa na njezinu državnom području bilo zabrinjavajuće. U nedostatku sustava zakonitog azila Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) utvrđuje uvjete za ostvarenje azila. Međutim, pojedince za koje se utvrdi da ne ispunjavaju uvjete tijela vlasti deportiraju u Mali i Senegal bez provođenja daljnjeg postupka. Osim toga, postoje praktični problemi povezani s pristupom UNHCR-a uhićenim osobama, zbog čega su osobe kojima je potrebna zaštita izložene riziku od deportiranja. Migranti i izbjeglice suočavaju se i s brojnim drugim problemima u vezi s ozbiljnim kršenjima ljudskih prava i zlostavljanjem u obliku prisilnog udaljenja ili vraćanja, proizvoljnih uhićenja, mučenja, pritvaranjaž, (rodno uvjetovanog) nasilja, iskorištavanja i kazni propisanih šerijatom koje su nezakonite u EU-u. Operacije Frontexa u Mauritaniji i u okviru zapovjednih struktura mauritanskih tijela vlasti stoga podrazumijevaju znatan rizik od uplitanja raspoređenog osoblja u takva kršenja.

Izvjestiteljica preporučuje da Frontex temeljito razmotri preporuke Parlamenta i da blisko surađuje sa službenikom za temeljna prava kako bi se riješili problemi utvrđeni u izvješću i omogućilo da ta agencija poštuje svoje obveze u pogledu temeljnih prava. Osim toga, izvjestiteljica svesrdno poziva Agenciju i službenika za temeljna prava da ozbiljno ocijene izvedivost provođenja izvršnog mandata Frontexa na državnom području Mauritanije te da se Frontex potpuno pridržava svojih obveza u pogledu temeljnih prava utvrđenih pravom Unije.