Parlamento europeo
2019-2024

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

2023/2087(INI)

13.6.2023

PROGETTO DI RELAZIONE

su una raccomandazione del Parlamento europeo riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania
(2023/2087(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Tineke Strik

Relatore per parere della commissione associata a norma dell'articolo 57 del regolamento:
Jan-Christoph Oetjen, commissione per gli affari esteri

PR_INI_AgreementRecomm

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE.....8

PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

riguardante i negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nella Repubblica islamica di Mauritania (2023/2087(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto l'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),

– vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948,

– visti la Convenzione di Ginevra del 1951 e i relativi protocolli aggiuntivi,

– visto il capitolo 5, regolamento 33, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare in situazioni di difficoltà: obblighi e procedure,

– visto il capitolo 5 della Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo (Convenzione SAR) sulle procedure di attuazione,

– vista la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare,

– vista la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo) del 3 settembre 1953,

– vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta"),

– visto il TFUE, in particolare le lettere b) e d), dell'articolo 77, paragrafo 2, la lettera c), dell'articolo 79, paragrafo 2, e i paragrafi 3 e 4 dell'articolo 218;

– visto il regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624[1],

– viste le conclusioni del Consiglio europeo del 9 febbraio 2023,

– vista la decisione (UE) 2022/1168 del Consiglio del 4 luglio 2022 che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica islamica di Mauritania[2],

– vista la comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2021 sul modello di accordo sullo status di cui al regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e

[1] GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1.
[2] GU L 181 del 7.7.2022, pag. 18.

che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– vista la sua risoluzione del 19 maggio 2021 sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE[3],

– vista la relazione del 14 luglio 2021 del gruppo di lavoro per il controllo di Frontex della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni sull'indagine conoscitiva su Frontex concernente presunte violazioni dei diritti umani e le sue raccomandazioni,

– visti l'articolo 114, paragrafo 4, e l'articolo 54 del suo regolamento,

– visto il parere della sottocommissione per i diritti dell'uomo della commissione per gli affari esteri,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A9-0000/2023),

A. considerando che, ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896, in circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione deve concludere con il paese terzo interessato un accordo sullo status in base all'articolo 218 del TFUE;

B. considerando che, ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2019/1896, nel cooperare con le autorità di paesi terzi, l'Agenzia agisce nell'ambito della politica dell'Unione in materia di azione esterna, anche con riferimento alla protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali, al principio di non respingimento, al divieto di trattenimento arbitrario e al divieto di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti;

C. considerando che, conformemente al regolamento (UE) 2019/1896, in cui la Commissione raccomanda al Consiglio di autorizzarla a negoziare un accordo sullo status, la Commissione dovrebbe valutare la situazione dei diritti fondamentali in relazione ai settori contemplati dall'accordo sullo status; che tale valutazione non è stata ancora effettuata;

D. considerando che secondo il modello di accordo sullo status:

-i membri delle squadre Frontex possono, in generale, svolgere compiti ed esercitare le loro competenze nel territorio del paese terzo sotto il controllo e in presenza delle autorità di gestione delle frontiere di tale paese, e devono conformarsi alle leggi e alle norme del paese terzo, nonché al diritto internazionale e dell'Unione applicabile; che le autorità del paese terzo devono impartire ai membri delle squadre esclusivamente istruzioni che siano conformi al piano operativo; che questo è l'unico quadro operativo in cui il personale dell'UE agisce sotto il comando di un paese terzo;

- i membri delle squadre Frontex godono in ogni caso dell'immunità della giurisdizione

[3] GU C 15 del 12.1.2022, pag. 70.

penale del paese terzo e non devono essere soggetti ad alcuna forma di arresto o detenzione nel paese terzo o da parte delle sue autorità; che la revoca dell'immunità è a discrezione del direttore esecutivo o dello Stato membro di appartenenza, a seconda dello status del membro delle squadre;

E. considerando che in Mauritania non è in atto un sistema di asilo legale nazionale; che l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) conferisce di fatto protezione rilasciando tessere e certificati di rifugiato sulla base di un protocollo d'intesa siglato con le autorità; che le persone ritenute non idonee a ottenere protezione sono deportate strutturalmente dalle autorità senza ulteriore procedura; che tale situazione ha comportato deportazioni di persone i cui casi non sono stati valutati dall'UNHCR; che il quadro giuridico attualmente vigente in Mauritania non contempla una protezione efficace di donne e bambini, né delle persone LGBTIQ+; che in Mauritania le attività omosessuali sono illegali;

F. considerando che, in Mauritania, rifugiati e migranti subiscono continuamente violazioni grave e sistematiche dei diritti umani e maltrattamenti quali respingimento, arresti e detenzione arbitrari, violenza (di genere), compresi casi di tortura, sfruttamento, condizioni di detenzione abusiva, estorsione e furto, ed espulsioni collettive abusive;

G. considerando che la Mauritania ha abolito formalmente la schiavitù solo nel 1981 e che è stato l'ultimo paese al mondo a procedere in tal senso; che la schiavitù è stata criminalizzata solo dal 2015; che, nel 2022, il relatore speciale delle Nazioni Unite ha concluso che il paese aveva compiuto passi significativi, ma la persistente esistenza della schiavitù e di pratiche assimilabili alla schiavitù, comprese le pratiche del lavoro forzato, continuano a essere una fonte di preoccupazione e incidono sia sui migranti che sui cittadini mauritani;

1. esprime la sua profonda preoccupazione circa la situazione dei diritti umani in Mauritania, in particolare per i migranti e i rifugiati, e ritiene che l'applicazione dei poteri esecutivi di Frontex in Mauritania comporti un elevato rischio di diventare complici in violazioni gravi e, molto probabilmente, persistenti dei diritti fondamentali o di obblighi in materia di protezione internazionale;

2. ritiene che il modello di accordo sullo status non sia sufficiente per affrontare le preoccupazioni summenzionate, il che potrebbe comportare lacune in materia di assunzione di responsabilità in caso di violazioni dei diritti fondamentali perpetrate dalle autorità del paese terzo e/o dal personale di Frontex impiegato;

3. esorta vivamente la Commissione e l'Agenzia a:

3.1 Commissione europea

a. contemplare salvaguardie esplicite che consentano ai funzionari impiegati di disattendere gli ordini impartiti dalle autorità del paese terzo che siano contrari agli obblighi in materia di diritti fondamentali dell'Agenzia, che derivano dal diritto internazionale e dell'UE;

b. riesaminare l'attuale disposizione sull'immunità dai procedimenti penali da parte

delle autorità nazionali che si applica ai funzionari impiegati, in linea con il principio della proporzionalità e al fine di salvaguardare il diritto a un ricorso legale efficace per le persone coinvolte;

c. sancire sufficienti meccanismi interni ed esterni per i cittadini extracomunitari affinché possano indirizzare denunce all'Agenzia, in linea con le raccomandazioni della Mediatrice europea;

d. contemplare disposizioni che prevedano il rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità mauritane durante le operazioni, comprese opzioni valide che garantiranno l'assunzione di responsabilità in caso di violazioni;

e. effettuare valutazioni di impatto sui diritti fondamentali *ex ante* prima di avviare negoziati con i paesi terzi per la conclusione di accordi sullo status, al fine di poter valutare pienamente l'impatto della potenziale cooperazione e di negoziare le salvaguardie necessarie;

3.2 Frontex

a. formalizzare il ruolo del responsabile dei diritti fondamentali (FRO) laddove si decida in merito all'avvio di un'operazione congiunta nel paese terzo contemplato dall'accordo sullo status, e considerare il parere del FRO come vincolante;

b. provvedere affinché un qualsiasi piano operativo che stabilisce lo svolgimento di operazioni sul territorio della Mauritania:

i. contempli un meccanismo formale per le persone colpite (in)direttamente o che agiscono nell'interesse pubblico, compresi i cittadini del paese terzo, affinché possano indirizzare le denunce all'Agenzia in merito ad azioni compiute dal personale impiegato nel paese terzo, e comprenda disposizioni chiare sulle azioni di follow-up e sugli strumenti di contrasto una volta presentate le denunce;

ii. garantisca una presenza di Frontex nelle zone critiche in cui è probabile che si verifichi l'arresto di migranti, e preveda di consentire al FRO e agli osservatori dei diritti fondamentali di avere pieno accesso all'area operativa;

iii. preveda una stretta collaborazione con l'UNHCR durante le operazioni in Mauritania, al fine di garantire il diritto di asilo;

c. adottare orientamenti sulla revoca obbligatoria dell'immunità del personale impiegato, specificando in che modo saranno trattate le richieste provenienti dalle autorità del paese terzo, e sancire un forte ruolo per il FRO; subordinare l'impiego di funzionari del corpo permanente a tali orientamenti;

d. valutare e istituire meccanismi per le persone potenzialmente interessate dall'azione dell'Agenzia sul territorio del paese terzo al fine di richiedere effettivamente misure correttive attraverso organismi esterni quali il Mediatore, la Corte di giustizia dell'Unione europea o un'entità diversa;

e. fornire alle autorità una formazione sui diritti fondamentali quale componente centrale delle operazioni esecutive nei paesi terzi, anche per quanto concerne gli obblighi in materia di ricerca e salvataggio (SAR), e adoperarsi a favore del miglioramento del sistema di asilo;

°

° °

4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazioni al Consiglio, alla Commissione, all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e al Governo della Mauritania.

MOTIVAZIONE

L'entrata in vigore del regolamento (UE) 2019/1896 ("il regolamento") ha ampliato notevolmente il mandato dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), contemplando anche possibilità di operare in paesi terzi. Il regolamento conferisce all'Agenzia la possibilità di impiegare personale per svolgere attività operative sul territorio di un paese terzo che non condivide frontiere comuni con uno Stato membro dell'UE, nella misura richiesta ai fini dell'espletamento dei suoi compiti definiti nel regolamento.

Al fine di istituire un quadro giuridico per lo svolgimento dei compiti esecutivi sul territorio di un paese terzo, è necessario concludere un cosiddetto accordo sullo status. Si tratta di un accordo internazionale stipulato tra l'UE e il paese terzo sulla base dell'articolo 218 TFUE. A livello procedurale, il Consiglio incarica la Commissione di negoziare un tale accordo per conto dell'UE, mentre la Commissione è tenuta, ai sensi del suddetto articolo, a mantenere il Parlamento europeo immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura. Come sancito nell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2019/1896, la Commissione europea condurrà i negoziati sulla base del cosiddetto "modello di accordo sullo status", quale definito nella comunicazione COM(2021)829. Una volta conclusi i negoziati, è opportuno chiedere al Parlamento europeo di votare sull'accordo negoziato e di dare la sua approvazione prima che possa entrare in vigore.

Il 4 luglio 2022, la decisione (UE) 2022/1168 del Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avvitare i negoziati per un accordo sullo status con la Repubblica islamica di Mauritania relativo alle attività operative svolte da Frontex sul territorio della Mauritania. Tale decisione è stata accompagnata dalla direttiva sui negoziati, in cui il Consiglio ha espresso di non ravvisare motivi specifici per derogare al modello di accordo sullo status, e ha osservato che la Commissione dovrebbe pertanto proporsi di preservarne l'essenza durante i negoziati. È stata adottata una decisione contemporanea per lanciare i negoziati con la Repubblica del Senegal.

Il 9 febbraio 2023, nelle sue conclusioni, il Consiglio ha sottolineato il suo sostegno politico agli sforzi tesi all'esternalizzazione dell'azione di Frontex, invitando a portare rapidamente a conclusione i negoziati relativi ad accordi sullo status, nuovi e riveduti, anche con il Senegal e la Mauritania.
Il potenziale accordo sullo status con la Mauritania incaricherebbe Frontex, per la prima volta nella sua esistenza, di svolgere un mandato esecutivo sul territorio di un paese terzo non confinante con uno Stato membro dell'UE, né geograficamente situato in Europa. Tale provvedimento avrebbe implicazioni fondamentalmente diverse rispetto alle azioni condotte nel quadro dell'accordo sullo status attuale.

Gli attuali paesi firmatari degli accordi sullo status di Frontex condividono l'obiettivo ambizioso di diventare parte dell'UE nel breve termine, il che implica che sono in procinto di allineare il loro quadro giuridico all'acquis dell'UE, anche in materia di diritti fondamentali. Inoltre, tali paesi aderiscono tutti al Consiglio d'Europa, pertanto sono vincolati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. A differenza della Mauritania, tali paesi sono legati a quadri giuridici che contribuiscono a salvaguardare in una certa misura le norme sui diritti fondamentali dell'UE.

Alla luce delle implicazioni significative e del precedente creato dalla conclusione di accordo sullo status di Frontex con un paese terzo extraeuropeo, il Parlamento europeo ha deciso di avviare una procedura più ampia nel corso del processo di negoziazione dell'accordo sullo status, in aggiunta alla procedura di approvazione, piuttosto limitata. La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, responsabile del controllo di Frontex, ha adottato la decisione di elaborare tale relazione di iniziativa, già durante la fase di negoziazione, nell'ottica di fornire raccomandazioni alla Commissione riguardo al processo di negoziazione. La sottocommissione per i diritti dell'uomo (DROI) formulerà un parere sulla relazione, data la natura esterna dell'accordo sullo status e in considerazione della dimensione dei diritti umani.

Sul piano procedurale, la relatrice ha convocato due riunioni dei relatori ombra, in cui i principali portatori di interessi sono stati invitati a presentare il loro punto di vista in merito. In occasione della prima riunione, hanno partecipato la Commissione europea, in qualità di organo negoziale, nonché due ricercatori con competenze in materia di diritti umani e diritto internazionale. Durante la seconda riunione, hanno partecipato il direttore esecutivo di Frontex e un rappresentante del responsabile dei diritti fondamentali. Anche le autorità mauritane sono state invitate, ma non hanno partecipato.

Posizione e risultati

Nel progetto di relazione vengono delineati diversi aspetti relativi all'accordo sullo status che potrebbero creare potenziali lacune in termini di assunzione di responsabilità in caso di conclusione di un accordo con la Mauritania su tale base. La relatrice è del parere che le disposizioni inerenti all'immunità nel modello di accordo siano eccessivamente ampie, il che rappresenta un rischio notevole di incentivare l'impunità. Il fatto che i membri del corpo permanente non possano essere perseguiti nei loro Stati membri di appartenenza costituisce un fattore aggiuntivo che contribuisce all'impunità. Se, da un lato, il direttore esecutivo avrebbe la possibilità di revocare l'immunità di singoli membri del personale nel quadro del modello di accordo sullo status, dall'altro la relatrice ritiene che tale procedura non sia adeguata quale elemento sostitutivo del procedimento giudiziario, in quanto tale procedura dovrebbe essere espletata da un organismo esterno indipendente, al fine di salvaguardare l'imparzialità e la neutralità dei procedimenti.

Inoltre, la relatrice reputa che l'immunità, in quanto tale, dovrebbe essere concessa solamente con la massima prudenza e secondo il principio di proporzionalità, tenendo conto delle considerevoli implicazioni che essa può avere sulla sovranità di un paese e sulle possibilità che tale paese possa chiamare le persone in questione a rispondere di azioni perpetrate nel rispettivo territorio. La relatrice ritiene che l'immunità non sia necessaria e sia sproporzionata nel contesto relativo all'espletamento dei compiti legati alla gestione delle frontiere. Il fatto che il modello di accordo preveda che i funzionari possano portare armi di servizio e utilizzare la forza sottolinea l'importanza di garantire meccanismi di assunzione di responsabilità validi.

Il modello di accordo, inoltre, prevede una struttura di comando in cui i funzionari mauritani impartiranno istruzioni al personale impiegato di Frontex. Ciò crea un vuoto giuridico che solleva incertezza in merito alla responsabilità giuridica dell'Agenzia per azioni svolte dal suo personale nel quadro di operazioni congiunte, dato che l'Agenzia non eserciterebbe un controllo effettivo sui membri del personale impiegato. Tale aspetto è particolarmente

problematico, in considerazione dei diversi quadri giuridici a cui sono soggette le autorità mauritane e Frontex. La relatrice ritiene che tale questione non sia affrontata in maniera adeguata dalla Commissione e da Frontex nel corso della procedura.

Un'ulteriore carenza del modello di accordo riguarda le possibilità esterne limitate di presentare denunce, soprattutto perché i cittadini extracomunitari non hanno la possibilità di trasmettere denunce al Mediatore europeo, e la competenza limitata della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sull'azione esterna. Di conseguenza, l'Agenzia e la Commissione ponderano in che modo estendere tali possibilità, eventualmente con il coinvolgimento dell'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) e il Mediatore europeo.

In tale scenario, la relatrice raccomanda alla Commissione europea di affrontare seriamente le carenze summenzionate nel corso dei negoziati, prima di richiedere l'approvazione dell'accordo sullo status da parte del Parlamento europeo. Inoltre, la relatrice raccomanda alla Commissione di eseguire una valutazione di impatto sui diritti fondamentali *ex ante* senza ulteriori indugi, al fine di tenere conto delle risultanze di tale valutazione. A tale valutazione dovrebbe far seguito un monitoraggio indipendente da parte della Commissione in caso di effettiva cooperazione sulla base dell'accordo sullo stati, in linea con la raccomandazione del Parlamento nella sua relazione sul tema "Tutela dei diritti umani e politica esterna dell'UE in materia di migrazione", adottata nel maggio 2021.

A prescindere dalle lacune giuridiche, la relatrice ha rilevato che la situazione relativa ai diritti fondamentali in Mauritania costituisce un motivo di preoccupazione in caso di dispiegamento di Frontex sul territorio di tale paese. In assenza di un sistema di asilo legale, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) stabilisce l'ammissibilità a ottenere l'asilo. Tuttavia, le persone ritenute non idonee a richiedere l'asilo sono deportate dalle autorità in Mali e Senegal, senza ulteriore procedura. In aggiunta, vi sono problemi pratici relativi all'accesso dell'UNHCR alle persone arrestate, il che crea il rischio che coloro che necessitano di protezione vengano deportati. I migranti e i rifugiati subiscono inoltre una serie di altre azioni legate a violazioni gravi dei diritti umani e maltrattamenti quali respingimento, arresti arbitrari, tortura, detenzione, violenza (di genere), sfruttamento e l'applicazione delle pene inflitte secondo la legge islamica della Sharia, che nell'UE sono illegali. Le operazioni di Frontex in Mauritania e nel quadro delle strutture di comando delle autorità mauritane rappresentano dunque un rischio notevole che il personale impiegato risulti coinvolto in tale violazioni.

La relatrice raccomanda che Frontex valuti accuratamente le raccomandazioni del Parlamento e che collabori strettamente con il responsabile dei diritti fondamentali (FRO), al fine di affrontare le problematiche individuate nella relazione e garantire la conformità agli obblighi relativi ai diritti fondamentali. La relatrice, inoltre, invita vivamente l'Agenzia e il FRO a valutare seriamente la fattibilità dell'espletamento di un mandato esecutivo da parte di Frontex sul territorio della Mauritania, tenendo pienamente fede agli obblighi in materia di diritti fondamentali sanciti dal diritto dell'Unione.