Eiropas Parlaments
2019-2024

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

2023/2087(INI)

13.6.2023.

ZIŅOJUMA PROJEKTS

par Eiropas Parlamenta ieteikumu attiecībā uz sarunām par statusa nolīgumu starp Eiropas Savienību un Mauritānijas Islāma Republiku par operacionālajām darbībām, ko Mauritānijas Islāma Republikā veic Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra (*Frontex*)
(2023/2087(INI))

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referente: *Tineke Strik*

Atzinuma sagatavotājs iesaistītajā komitejā saskaņā ar Reglamenta 57. pantu:
Jan-Christoph Oetjen, Ārlietu komiteja

SATURA RĀDĪTĀJS

Lpp.

EIROPAS PARLAMENTA IETEIKUMA PRIEKŠLIKUMS 3

PASKAIDROJUMS 7

EIROPAS PARLAMENTA IETEIKUMA PRIEKŠLIKUMS

attiecībā uz sarunām par statusa nolīgumu starp Eiropas Savienību un Mauritānijas Islāma Republiku par operacionālajām darbībām, ko Mauritānijas Islāma Republikā veic Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra (*Frontex*) (2023/2087(INI))

Eiropas Parlaments,

– ņemot vērā Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 218. pantu,

– ņemot vērā 1948. gada Vispārējo cilvēktiesību deklarāciju,

– ņemot vērā Ženēvas 1951. gada konvenciju un tās papildprotokolu,

– ņemot vērā Apvienoto Nāciju Organizācijas Jūras tiesību konvencijas V nodaļas 33. noteikumu par briesmu situācijām: pienākumi un procedūras,

– ņemot vērā Starptautiskās konvencijas par meklēšanu un glābšanu uz jūras (*SAR* konvencija) 5. nodaļu par operatīvajām procedūrām,

– ņemot vērā Starptautisko konvenciju par cilvēku dzīvības aizsardzību uz jūras,

– ņemot vērā 1953. gada 3. septembra Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju (Eiropas Cilvēktiesību konvenciju),

– ņemot vērā Eiropas Savienības Pamattiesību hartu (turpmāk "Harta"),

– ņemot vērā LESD un it īpaši tā 77. panta 2. punkta b) un d) apakšpunktu, 79. panta 2. punkta c) apakšpunktu un 218. panta 3. un 4. punktu,

– ņemot vērā Eiropas Parlamenta un Padomes 2019. gada 13. novembra Regulu (ES) 2019/1896 par Eiropas Robežu un krasta apsardzi un ar ko atceļ Regulas (ES) Nr. 1052/2013 un (ES) 2016/1624[1],

– ņemot vērā Eiropadomes 2023. gada 9. februāra secinājumus,

– ņemot vērā Padomes 2022. gada 4. jūlija Lēmumu (ES) 2022/1168, ar ko pilnvaro sākt sarunas par statusa nolīgumu starp Eiropas Savienību un Mauritānijas Islāma Republiku par operacionālajām darbībām, ko Mauritānijas Islāma Republikā veic Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra[2],

– ņemot vērā Komisijas paziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei "Eiropas Parlamenta un Padomes 2019. gada 13. novembra Regulā (ES) 2019/1896 par Eiropas Robežu un krasta apsardzi un ar ko atceļ Regulas (ES) Nr. 1052/2013 un (ES) 2016/1624 minētais statusa nolīguma paraugs" (COM(2021)0829),

[1] OV L 295, 14.11.2019., 1. lpp.
[2] OV L 181, 7.7.2022., 18. lpp.

– ņemot vērā 2021. gada 19. maija rezolūciju par cilvēktiesību aizsardzību un ES ārējās migrācijas politiku[3],

– ņemot vērā Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejas *Frontex* pārbaudes darba grupas 2021. gada 14. jūlija ziņojumu par faktu vākšanas izmeklēšanu attiecībā uz *Frontex* saistībā ar iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem un tās ieteikumus,

– ņemot vērā Reglamenta 114. panta 4. punktu un 54. pantu,

– ņemot vērā Ārlietu komitejas Cilvēktiesību apakškomitejas atzinumu,

– ņemot vērā Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejas ziņojumu (A9-0000/2023),

A. tā kā saskaņā ar Regulas (ES) 2019/1896 73. panta 3. punktu apstākļos, kuros nepieciešama pastāvīgā korpusa robežu pārvaldības vienību izvietošana trešā valstī, kur vienību dalībnieki īstenos izpildpilnvaras, Savienība, pamatojoties uz LESD 218. pantu, noslēdz ar attiecīgo trešo valsti statusa nolīgumu;

B. tā kā saskaņā ar Regulas (ES) 2019/1896 73. panta 2. punktu, sadarbojoties ar trešo valstu iestādēm, Aģentūra rīkojas saskaņā ar Savienības ārējās darbības politiku, tostarp attiecībā uz pamattiesību un personas datu aizsardzību, neizraidīšanas principu, patvaļīgas aizturēšanas aizliegumu un spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās un necilvēcīga vai pazemojoša soda aizliegumu;

C. tā kā saskaņā ar Regulu (ES) 2019/1896, kurā Komisija iesaka Padomei atļaut Komisijai vest sarunas par statusa nolīgumu, tai būtu jānovērtē pamattiesību stāvoklis saistībā ar statusa nolīgumā ietvertajām jomām; tā kā šāds novērtējums vēl nav veikts;

D. tā kā saskaņā ar statusa nolīguma paraugu:

- *Frontex* vienību dalībnieki parasti var veikt uzdevumus un īstenot pilnvaras trešās valsts teritorijā tikai saskaņā ar minētās valsts robežu pārvaldības iestāžu norādījumiem un parasti tikai to klātbūtnē, un viņiem ir jāievēro trešās valsts normatīvie akti, kā arī piemērojamie Savienības un starptautiskie tiesību akti; tā kā trešās valsts iestādes drīkst dot vienību dalībniekiem tikai tādus norādījumus, kas atbilst operacionālajam plānam; tā kā šī ir vienīgā operacionālā sistēma, kurā ES personāls darbojas trešās valsts komandvadībā;

- *Frontex* vienību dalībniekiem visos apstākļos ir imunitāte pret trešās valsts krimināltiesisko jurisdikciju, un viņus nedrīkst apcietināt vai aizturēt trešā valstī vai tās iestādes; tā kā imunitātes atcelšana ir atkarīga no izpilddirektora vai piederības dalībvalsts ieskatiem atkarībā no vienības dalībnieka statusa;

E. tā kā Mauritānijā nav izveidota valsts patvēruma tiesību sistēma; tā kā Apvienoto Nāciju Organizācijas Augstā komisāra bēgļu jautājumos birojs (*UNHCR*) piešķir *de facto* aizsardzību, izdodot bēgļu apliecības un sertifikātus, pamatojoties uz memorandu ar iestādēm; tā kā iestādes bez turpmākas procedūras strukturāli deportē personas, kuras tās uzskata par neatbilstīgām aizsardzībai; tā kā tas ietver arī tādu personu deportēšanu,

[3] OV C 15, 12.1.2022., 70. lpp.

kuru gadījumus *UNHCR* nav izvērtējis; tā kā pašreizējais Mauritānijas tiesiskais regulējums neļauj efektīvi aizsargāt sievietes un bērnus vai LGBTIQ + personas; tā kā viendzimuma attiecības Mauritānijā ir nelikumīgas;

F. tā kā bēgļi un migranti Mauritānijā nepārtraukti saskaras ar sistēmiskiem un nopietniem cilvēktiesību pārkāpumiem un sliktu izturēšanos, piemēram, izraidīšanu, patvaļīgiem arestiem un aizturēšanu, (ar dzimumu saistītu) vardarbību, tai skaitā spīdzināšanu, ekspluatāciju, ļaunprātīgiem aizturēšanas apstākļiem, izspiešanu un zādzībām, kā arī ļaunprātīgu kolektīvo izraidīšanu;

G. tā kā Mauritānija tikai 1981. gadā oficiāli atcēla verdzību un bija pēdējā valsts pasaulē, kas to izdarīja; tā kā verdzība ir atzīta par krimināli sodāmu tikai kopš 2015. gada; tā kā ANO īpašais referents 2022. gadā secināja, ka valsts ir veikusi nozīmīgus pasākumus, taču joprojām pastāvošā verdzība un verdzībai līdzīga prakse, tai skaitā piespiedu darba prakse, rada bažas un ietekmē gan migrantus, gan Mauritānijas iedzīvotājus,

1. pauž dziļas bažas par pamattiesību stāvokli Mauritānijā, it īpaši attiecībā uz migrantiem un bēgļiem, un uzskata, ka *Frontex* izpildvaras izvietošana Mauritānijā rada lielu risku, ka tā var kļūt līdzdalīga nopietnos un, visticamāk, pastāvīgos pamattiesību vai starptautiskās aizsardzības saistību pārkāpumos;

2. uzskata, ka tad, ja ar statusa nolīguma paraugu netiks risinātas iepriekš minētās problēmas, tas varētu radīt nepilnības pārskatatbildības ziņā, ja pamattiesību pārkāpumus izdara trešās valsts iestādes un/vai *Frontex* norīkotais personāls;

3. stingri mudina Komisiju un Aģentūru:

3.1. Eiropas Komisija

a. ietvert skaidrus aizsardzības pasākumus, kas ļauj izvietotajiem darbiniekiem neņemt vērā trešās valsts iestāžu izdotos rīkojumus, kuri ir pretrunā Aģentūras pamattiesību saistībām, kas izriet no ES un starptautiskajām tiesībām;

b. saskaņā ar proporcionalitātes principu un lai nodrošinātu attiecīgo personu tiesības uz efektīvu tiesisko aizsardzību, pārskatīt pašreizējo noteikumu par izvietoto amatpersonu imunitāti pret valsts iestāžu veiktu kriminālvajāšanu;

c. nodrošināt pietiekamus iekšējos un ārējos mehānismus, kuri ļautu personām, kas nav ES iedzīvotāji, iesniegt Aģentūrai sūdzības saskaņā ar ES ombuda ieteikumiem;

d. iekļaut noteikumus par to, ka Mauritānijas iestādes ievēro pamattiesības operāciju laikā, tai skaitā paredzēt pienācīgas iespējas, kas nodrošinās atbildību pārkāpumu gadījumā;

e. pirms iesaistīšanās sarunām ar trešām valstīm par statusa nolīgumu noslēgšanu veikt *ex ante* pamattiesību ietekmes novērtējumu, kas ļautu pilnībā apsvērt iespējamās sadarbības ietekmi un vienoties par nepieciešamajiem aizsardzības pasākumiem;

3.2. Frontex

a. oficiāli noteikt pamattiesību pārziņa (*FRO*) lomu, lemjot par to, vai uzsākt kopīgu operāciju trešā valstī, uz kuru attiecas statusa nolīgums, un *FRO* atzinumu uzskatīt par saistošu;

b. nodrošināt, ka visos operacionālajos plānos, ar ko izveido operācijas Mauritānijas teritorijā, ir:

i. paredzēts oficiāls mehānisms, ar kura palīdzību (ne)tieši skartās personas vai personas, kuras rīkojas sabiedrības interesēs, tai skaitā trešo valstu valstspiederīgie, var adresēt Aģentūrai sūdzības par izvietoto darbinieku rīcību trešā valstī, un iekļaut skaidrus noteikumus par turpmākajiem pasākumiem un izpildes instrumentiem pēc sūdzību iesniegšanas;

ii. nodrošināt *Frontex* klātbūtni kritiskajās zonās, kur, iespējams, notiks migrantu aizturēšana, un paredzēt, ka *FRO* un pamattiesību uzraudzības speciālistiem tiek nodrošināta pilnīga piekļuve operāciju norises vietai;

iii. lai garantētu tiesības uz patvērumu, operāciju laikā Mauritānijā cieši sadarboties ar *UNHCR*;

c. pieņemt pamatnostādnes par obligātu imunitātes atcelšanu izvietotajiem darbiniekiem, precizējot, kā tiks izskatīti trešo valstu iestāžu pieprasījumi, kā arī nosakot *FRO* nozīmīgu lomu; noteikt, ka pastāvīgā korpusa amatpersonu izvietošana ir atkarīga no šīm pamatnostādnēm;

d. izpētīt un izveidot mehānismus, ar kuru palīdzību personas, kuras varētu skart Aģentūras darbība trešās valsts teritorijā, varētu efektīvi īstenot tiesības uz tiesisko aizsardzību, izmantojot ārējas struktūras, piemēram, Ombudu, Eiropas Savienības Tiesu vai citu struktūru;

e. nodrošināt iestādēm apmācību par pamattiesībām, kas ir viens no galvenajiem komponentiem izpildvaras operācijās trešās valstīs, tai skaitā attiecībā uz *SAR* pienākumiem, un strādāt pie patvēruma sistēmas uzlabošanas;

°

° °

4. uzdod priekšsēdētājai šo ieteikumu nosūtīt Padomei, Komisijai, Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūrai un Mauritānijas valdībai.

PASKAIDROJUMS

Stājoties spēkā Regulai 2019/1896 (regula), tika būtiski paplašinātas Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūras (*Frontex*) pilnvaras, tai skaitā tās iespējas darboties trešās valstīs. Atbilstīgi regulai Aģentūra tiek pilnvarota izvietot darbiniekus operacionālajām darbībām tādas trešās valsts teritorijā, kurai nav kopīgu robežu ar ES dalībvalsti, ciktāl tas nepieciešams regulā noteikto uzdevumu izpildei.

Lai izveidotu tiesisko regulējumu izpildes uzdevumu veikšanai trešās valsts teritorijā, ir jānoslēdz tā dēvētais statusa nolīgums. Tas attiecas uz starptautisku nolīgumu starp ES un trešo valsti, pamatojoties uz LESD 218. pantu. Procesuālā ziņā Padome pilnvaro Eiropas Komisiju risināt sarunas par šādu nolīgumu ES vārdā, savukārt tai saskaņā ar šo pantu ir pienākums pilnībā un nekavējoties informēt Eiropas Parlamentu visos procedūras posmos. Kā noteikts Regulas (ES) 2019/1896 54. panta 5. punktā, Eiropas Komisija risinās sarunas, pamatojoties uz tā dēvēto "statusa nolīguma paraugu", kas izklāstīts paziņojumā COM(2021)0829. Kad sarunas būs pabeigtas, būtu jāaicina Eiropas Parlamentu balsot par apspriesto nolīgumu un dot savu piekrišanu, pirms tas var stāties spēkā.

Ar Padomes 2022. gada 4. jūlija Lēmumu (ES) 2022/1168 Komisija tika pilnvarota risināt sarunas ar Mauritānijas Islāma Republiku par statusa nolīgumu attiecībā uz operacionālajām darbībām, ko *Frontex* veic Mauritānijas teritorijā. Šim lēmumam tika pievienota sarunu direktīva, kurā Padome norādīja, ka tā nesaskata īpašus iemeslus atkāpei no statusa nolīguma parauga, un tādēļ Komisijai sarunu laikā būtu jācenšas saglabāt tā būtību. Vienlaikus tika pieņemts lēmums sākt sarunas ar Senegālas Republiku.

Padome 2023. gada 9. februārī uzsvēra savu politisko atbalstu centieniem izvērst *Frontex* ārējo darbību, savos secinājumos mudinot ātri pabeigt sarunas par jauniem un pārskatītiem statusa nolīgumiem, tai skaitā ar Senegālu un Mauritāniju.
Potenciālais statusa nolīgums ar Mauritāniju pilnvarotu *Frontex* pirmo reizi tās pastāvēšanas laikā īstenot izpildes pilnvaras tādas trešās valsts teritorijā, kas nerobežojas ar ES dalībvalsti un ģeogrāfiski neatrodas Eiropā. Šim solim būtu būtiski atšķirīga ietekme salīdzinājumā ar darbībām, ko veic saskaņā ar pašreizējiem statusa nolīgumiem.

Valstīm, kas pašlaik ir parakstījušas *Frontex* statusa nolīgumus, ir kopīgs mērķis īstermiņā kļūt par daļu no ES, kas nozīmē, ka tās pašlaik saskaņo savu tiesisko regulējumu ar ES *acquis*, tai skaitā pamattiesību jomā. Turklāt visas minētās valstis ir Eiropas Padomes dalībvalstis, tādējādi tām ir saistoša Eiropas Cilvēktiesību konvencija. Pretstatā Mauritānijai šīm valstīm ir saistoši regulējumi, kas zināmā mērā palīdz aizsargāt ES pamattiesību standartus.

Ņemot vērā būtiskās sekas un precedentu, ko radīja *Frontex* statusa nolīguma noslēgšana ar trešo valsti, kas nav Eiropas valsts, Eiropas Parlaments nolēma uzsākt plašāku procedūru statusa nolīguma sarunu procesā, neatkarīgi no diezgan ierobežotās piekrišanas procedūras. Lai sniegtu ieteikumus Komisijai par sarunu procesu, Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja, kas ir atbildīga par *Frontex* kontroli, pieņēma lēmumu sagatavot šo pašiniciatīvas ziņojumu jau sarunu posmā. Cilvēktiesību apakškomiteja (*DROI*) sniegs atzinumu par ziņojumu, ņemot vērā statusa nolīguma ārējo raksturu un cilvēktiesību dimensiju.

Procesuālā ziņā referente ir sasaukusi divas ēnu referenta sanāksmes, kurās galvenās ieinteresētās personas tika aicinātas paust savu viedokli par šo jautājumu. Pirmajā sanāksmē piedalījās Eiropas Komisija kā sarunu dalībniece, kā arī divi pētnieki ar pieredzi cilvēktiesību un starptautisko tiesību jomā. Otrajā sanāksmē piedalījās *Frontex* izpilddirektore un pamattiesību pārzinis. Tika uzaicinātas arī Mauritānijas iestādes, taču tās sanāksmēs nepiedalījās.

Referentes nostāja un secinājumi

Ziņojuma projektā ir izklāstīti vairāki statusa nolīguma parauga aspekti, kas varētu radīt nepilnības pārskatatbildības ziņā, ja uz šā pamata tiktu noslēgts nolīgums ar Mauritāniju. Referente uzskata, ka ar imunitāti saistītie nolīguma parauga noteikumi ir pārāk plaši, radot ievērojamu risku, ka tie var veicināt nesodāmību. Fakts, ka pastāvīgā korpusa dalībniekus nevar saukt pie atbildības viņu mītnes valstī, ir papildu elements, kas veicina nesodāmību. Lai gan izpilddirektorei būtu iespēja atcelt imunitāti atsevišķiem darbiniekiem saskaņā ar statusa nolīguma paraugu, referente uzskata, ka šī procedūra nav piemērota, lai aizstātu kriminālvajāšanu, jo šī procedūra būtu jāveic neatkarīgai ārējai struktūrai, kas nodrošinātu procesa objektivitāti un neitralitāti.

Turklāt referente uzskata, ka imunitāte pēc būtības būtu jāpiešķir tikai ar vislielāko piesardzību un samērīgi, ņemot vērā tās lielo ietekmi uz valsts suverenitāti un attiecīgās valsts iespējām saukt pie atbildības personas par tās teritorijā veiktajām darbībām. Referente uzskata, ka imunitāte nav nepieciešama un ir nesamērīga attiecībā uz robežu pārvaldības uzdevumu veikšanu. Fakts, ka atbilstīgi nolīguma paraugam amatpersonas var nēsāt dienesta ieročus un lietot spēku, uzsver, cik svarīgi ir nodrošināt stabilus atbildības mehānismus.

Turklāt nolīguma paraugā ir paredzēta komandstruktūra, kurā Mauritānijas amatpersonas dod norādījumus izvietotajiem *Frontex* darbiniekiem. Tas rada juridisku nepilnību, raisot neskaidrību par Aģentūras juridisko atbildību par tās darbinieku veiktajām darbībām kopīgo operāciju ietvaros, ņemot vērā to, ka Aģentūra neīstenotu efektīvu kontroli pār izvietotajiem darbiniekiem. Tas ir īpaši problemātiski, ņemot vērā atšķirīgo tiesisko regulējumu, kas ir saistošs Mauritānijas iestādēm un *Frontex*. Referente uzskata, ka Komisija un *Frontex* procedūras laikā nav pietiekami risinājušas šo jautājumu.

Vēl viens nolīguma parauga trūkums ir saistīts ar ierobežotajām ārējām iespējām iesniegt sūdzības, it īpaši tāpēc, ka trešo valstu iedzīvotājiem nav iespēju iesniegt sūdzības ES Ombudam, un ar Eiropas Savienības Tiesas (EST) ierobežoto jurisdikciju attiecībā uz ārējo darbību. Tāpēc Aģentūra un Komisija pēta, kā paplašināt šīs iespējas, iespējams, iesaistot Pamattiesību aģentūru (*FRA*) un ES Ombudu.

Ņemot vērā iepriekš minēto, referente iesaka Eiropas Komisijai sarunu laikā nopietni pievērsties iepriekš minētajiem trūkumiem, pirms tā lūdz Eiropas Parlamenta piekrišanu statusa nolīgumam. Turklāt, lai ņemtu vērā šā novērtējuma konstatējumus, referente iesaka Komisijai nekavējoties veikt *ex ante* novērtējumu par ietekmi uz pamattiesībām. Pēc tam Komisijai būtu jāveic neatkarīga uzraudzība gadījumā, ja notiek faktiska sadarbība, pamatojoties uz statusa nolīgumu, saskaņā ar Parlamenta ieteikumu, kas ietverts tā 2021. gada maijā pieņemtajā ziņojumā par cilvēktiesību aizsardzību un ES ārējās migrācijas politiku.

Papildus juridiskajām nepilnībām referente norādīja, ka pamattiesību situācija Mauritānijā

rada bažas gadījumā, ja *Frontex* tiks izvietota tās teritorijā. Tā kā likumīga patvēruma sistēma nav izveidota, patvēruma tiesības nosaka ANO Augstais komisārs bēgļu jautājumos (*UNHCR*). Tomēr personas, kuras netiek uzskatītas par tiesīgām saņemt patvērumu, iestādes deportē uz Mali un Senegālu bez turpmākas procedūras. Turklāt pastāv praktiskas problēmas saistībā ar *UNHCR* piekļuvi aizturētajām personām, kas rada risku, ka personas, kurām nepieciešama aizsardzība, var tikt deportētas. Migranti un bēgļi saskaras arī ar vairākām citām problēmām, kas saistītas ar nopietniem cilvēktiesību pārkāpumiem un sliktu izturēšanos, piemēram, izraidīšanu, patvaļīgiem arestiem, spīdzināšanu, aizturēšanu, (ar dzimumu saistītu) vardarbību, ekspluatāciju un šariāta noteiktu sodu piemērošanu, kas ES ir nelikumīgi. Tāpēc *Frontex* operācijas Mauritānijā un Mauritānijas iestāžu pakļautībā rada ievērojamu risku, ka izvietotie darbinieki var tikt iesaistīti minētajos pārkāpumos.

Lai risinātu ziņojumā norādītos jautājumus un nodrošinātu, ka *Frontex* ievēro ar pamattiesībām saistītos pienākumus, referente iesaka *Frontex* rūpīgi apsvērt Parlamenta ieteikumus un cieši sadarboties ar pamattiesību pārzini (*FRO*). Referente arī stingri aicina Aģentūru un *FRO* nopietni izvērtēt, vai ir iespējams īstenot *Frontex* izpildpilnvaras Mauritānijas teritorijā, vienlaikus pilnībā izpildot savas saistības pamattiesību jomā, kuras noteiktas Savienības tiesību aktos.