Europees Parlement
2019-2024

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2023/2087(INI)

13.6.2023

ONTWERPVERSLAG

over een aanbeveling van het Europees Parlement betreffende onderhandelingen over een statusovereenkomst tussen de Europese Unie en de Islamitische Republiek Mauritanië inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) in de Islamitische Republiek Mauritanië
(2023/2087(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Tineke Strik

Rapporteur voor advies van de medeverantwoordelijke commissie overeenkomstig Artikel 57 van het Reglement:
Jan-Christoph Oetjen, Commissie buitenlandse zaken

PR_INI_AgreementRecomm

INHOUD

Blz.

ONTWERPAANBEVELING VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 8

ONTWERPAANBEVELING VAN HET EUROPEES PARLEMENT

betreffende onderhandelingen over een statusovereenkomst tussen de Europese Unie en de Islamitische Republiek Mauritanië inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) in de Islamitische Republiek Mauritanië (2023/2087(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU),

– gezien de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948,

– gezien het Verdrag van Genève van 1951 en het aanvullende protocol hierbij,

– gezien Hoofdstuk V, Voorschrift 33, van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS), getiteld Noodsituaties: verplichtingen en procedures,

– gezien Hoofdstuk 5 van het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee (SAR-Verdrag) inzake werkprocedures,

– gezien het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS),

– gezien het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (het Europees Verdrag voor de rechten van de mens) van 3 september 1953,

– gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest),

– gezien het VWEU, en met name artikel 77, lid 2, punt b) en d), artikel 79, lid 2, punt c), en artikel 218, leden (3) en (4),

– gezien Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624[1],

– gezien de conclusies van de Europese Raad van 9 februari 2023,

– gezien Besluit (EU) 2022/1168 van de Raad van 4 juli 2022 houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een statusovereenkomst tussen de Europese Unie en de Islamitische Republiek Mauritanië inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Islamitische Republiek Mauritanië[2],

– gezien de mededeling van de Commissie van 21 december 2021 over de

[1] PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1.
[2] PB L 181 van 7.7.2022, blz. 18.

modelstatusovereenkomst als bedoeld in Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– gezien zijn resolutie van 19 mei 2021 over de bescherming van de mensenrechten en het externe migratiebeleid van de EU[3],

– gezien het verslag van 14 juli 2021 van de werkgroep voor toezicht op Frontex van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken over het "fact-finding"-onderzoek naar vermeende schendingen van de grondrechten door Frontex, en de aanbevelingen in dat verslag,

– gezien artikel 114, lid 4, en artikel 54 van zijn Reglement,

– gezien de adviezen van de Subcommissie mensenrechten en de Commissie buitenlandse zaken,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A9-0000/2023),

A. overwegende dat krachtens artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896, als de omstandigheden vereisen dat grensbeheerteams van het permanente korps worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, tussen de Unie en het desbetreffende derde land een statusovereenkomst wordt gesloten op basis van artikel 218 VWEU;

B. overwegende dat het Agentschap overeenkomstig artikel 73, lid 2, van Verordening (EU) 2019/1896, wanneer het samenwerkt met de autoriteiten van derde landen, optreedt in het kader van het beleid voor het externe optreden van de Unie, onder meer op het gebied van de bescherming van de grondrechten en persoonsgegevens, het beginsel van non-refoulement, het verbod op willekeurige opsluiting en het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing;

C. overwegende dat overeenkomstig Verordening (EG) 2019/1896, waarin de Commissie aan de Raad aanbeveelt om haar toestemming te geven over een statusovereenkomst met een derde land te onderhandelen, de Commissie de situatie van de grondrechten die van belang zijn voor de onder de statusovereenkomst vallende terreinen in dat derde land dient te beoordelen; overwegende dat een dergelijke beoordeling nog niet is uitgevoerd;

D. overwegende dat volgens de modelstatusovereenkomst:

- de teamleden van Frontex mogen uitsluitend taken mogen verrichten en bevoegdheden mogen uitoefenen op het grondgebied van het derde land, op instructie en in aanwezigheid van grensbeheerautoriteiten van dat land, en de wet- en regelgeving van het derde land en het toepasselijke Unierecht en internationaal recht moeten naleven; overwegende dat de autoriteiten van het derde land de teamleden alleen instructies

[3] PB C 15 van 12.1.2022, blz. 70.

mogen geven die in overeenstemming zijn met het operationele plan; overwegende dat dit het enige operationele kader is waarin EU-personeel onder bevel van een derde staat opereert;

- de teamleden van Frontex onder alle omstandigheden immuniteit genieten ten aanzien van de rechtsmacht in strafzaken van het derde land en gevrijwaard zijn van enigerlei vorm van aanhouding of detentie in het derde land of door de autoriteiten van dat land; overwegende dat de uitvoerend directeur of de lidstaat van herkomst naar eigen goeddunken over de opheffing van de immuniteit beslist, afhankelijk van de status van het teamlid;

E. overwegende dat Mauritanië geen nationaal wettelijk asielstelsel heeft; overwegende dat het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) de facto bescherming verleent door de afgifte van vluchtelingenkaarten en -certificaten op basis van een memorandum met de autoriteiten; overwegende dat mensen die worden geacht niet in aanmerking te komen voor bescherming, zonder verdere procedure stelselmatig worden uitgezet door de autoriteiten; overwegende dat dit het hierbij ook gaat om uitzettingen van personen van wie de dossiers niet door de UNHCR zijn beoordeeld; overwegende dat het huidige rechtskader van Mauritanië geen doeltreffende bescherming van vrouwen en kinderen en lhbtiq+-personen mogelijk maakt; overwegende dat seksuele handelingen tussen personen van hetzelfde geslacht in Mauritanië illegaal zijn;

F. overwegende dat vluchtelingen en migranten in Mauritanië voortdurend te maken hebben met systematische en ernstige schendingen van de mensenrechten en slechte behandeling, zoals refoulement, willekeurige arrestaties en opsluiting, (gendergerelateerd) geweld, met inbegrip van gevallen van foltering, uitbuiting, onrechtmatige detentieomstandigheden, afpersing en diefstal, en onrechtmatige collectieve uitzettingen;

G. overwegende dat Mauritanië slavernij pas in 1981 formeel heeft afgeschaft en het laatste land ter wereld was dat dit deed; overwegende dat slavernij pas sinds 2015 strafbaar is gesteld; overwegende dat de speciale rapporteur van de VN in 2022 concludeerde dat het land belangrijke stappen had gezet, maar dat het voortbestaan van slavernij en op slavernij lijkende praktijken, waaronder dwangarbeid, een punt van zorg blijft en gevolgen heeft voor zowel migranten als Mauritaanse burgers;

1. uit zijn diepe bezorgdheid over de situatie van de grondrechten in Mauritanië, met name voor migranten en vluchtelingen, en is van mening dat de inzet van de uitvoerende bevoegdheden van Frontex in Mauritanië een groot risico inhoudt dat Frontex medeplichtig worden aan ernstige en hoogstwaarschijnlijk aanhoudende schendingen van de grondrechten of internationale beschermingsverplichtingen;

2. is van mening dat, indien de modelstatusovereenkomst de bovengenoemde punten van zorg niet voldoende aanpakt, dit kan leiden tot een ontoereikende verantwoordingsplicht in het geval van schendingen van de grondrechten door de autoriteiten van het derde land en/of door het ingezette personeel van Frontex;

3. dringt er bij de Commissie en het Agentschap met klem op aan om:

3.1 Europese Commissie

a. expliciete waarborgen op te nemen die ingezette functionarissen in staat stellen bevelen van de autoriteiten van het derde land die in strijd zijn met de uit het EU-recht en het internationaal recht voortvloeiende verplichtingen op het gebied van de grondrechten van het Agentschap, te negeren;

b. de huidige bepaling inzake immuniteit van strafvervolging door nationale autoriteiten voor ingezette functionarissen te herzien, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor de betrokken personen te waarborgen;

c. voldoende interne en externe mechanismen om klachten bij het Agentschap in te dienen in te voeren voor personen van buiten de EU, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Ombudsman van de EU;

d. bepalingen op te nemen over de eerbiediging van de grondrechten door de Mauritaanse autoriteiten tijdens operaties, met inbegrip van solide voorschriften om ervoor te zorgen dat verantwoording wordt afgelegd in geval van schendingen;

e. vooraf effectbeoordelingen op het gebied van de grondrechten uit te voeren alvorens onderhandelingen te beginnen met derde landen over de sluiting van statusovereenkomsten, teneinde ten volle rekening te kunnen houden met de gevolgen van potentiële samenwerking en te kunnen onderhandelen over de nodige waarborgen;

3.2 Frontex

a. de rol van de grondrechtenfunctionaris te formaliseren in het kader van het nemen van besluiten om al dan niet een gezamenlijke operatie te starten in het derde land dat onder de statusovereenkomst valt, en het advies van de grondrechtenfunctionaris als bindend te beschouwen;

b. ervoor te zorgen dat elk operationeel plan voor operaties op het grondgebied van Mauritanië:

   i. een formeel mechanisme bevat voor personen die (in)direct gevolgen ondervinden of handelen in het algemeen belang, met inbegrip van onderdanen van derde landen, om bij het Agentschap klachten in te dienen over acties van ingezet personeel in het derde land, en duidelijke bepalingen op te nemen over de follow-up en handhavingsinstrumenten nadat klachten zijn ingediend;

   ii. aanwezigheid van Frontex garandeert in kritieke gebieden waar migranten waarschijnlijk zullen worden aangehouden, en de grondrechtenfunctionaris en de grondrechtentoezichthouders volledige toegang verleent tot het operationele gebied;

   iii. voorziet in nauwe samenwerking met de UNHCR tijdens de operaties in Mauritanië om het recht op asiel te waarborgen;

c. richtsnoeren aan te nemen over de verplichte opheffing van de immuniteit voor ingezet personeel waarin wordt gespecificeerd hoe verzoeken van de autoriteiten van derde landen zullen worden behandeld, en waarin een sterke rol voor de grondrechtenfunctionaris wordt vastgelegd; de inzet van functionarissen van het permanente korps afhankelijk te stellen van deze richtsnoeren;

d. mechanismes te bestuderen en op te zetten om personen die mogelijk gevolgen ondervinden van het optreden van het Agentschap op het grondgebied van het derde land de gelegenheid te bieden doeltreffend beroep in te stellen via externe organen, zoals de Ombudsman, het Hof van Justitie van de Europese Unie of een andere entiteit;

e. opleidingen op het gebied van grondrechten verstrekken aan de autoriteiten als kernonderdeel van uitvoerende operaties in derde landen, onder meer met betrekking tot SAR-verplichtingen, en werken aan de verbetering van het asielstelsel;

°

° °

4. verzoekt zijn Voorzitter deze aanbeveling te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de regering en van Mauritanië.

TOELICHTING

De inwerkingtreding van Verordening (EG) 2019/1896 (de verordening) heeft het mandaat van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) aanzienlijk uitgebreid, met inbegrip van zijn mogelijkheden om in derde landen te werken. De verordening geeft het Agentschap de mogelijkheid om personeel in te zetten voor operationele activiteiten op het grondgebied van een derde land dat geen gemeenschappelijke grenzen met een EU-lidstaat deelt, voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn in de verordening omschreven taken.

Om het rechtskader voor de uitvoering van uitvoerende taken op het grondgebied van een derde land vast te stellen, moet een zogenaamde statusovereenkomst worden gesloten. Dit betreft een internationale overeenkomst tussen de EU en het derde land op grond van artikel 218 VWEU. Overeenkomstig dit artikel machtigt de Raad de Europese Commissie om namens de EU over een dergelijke overeenkomst te onderhandelen, terwijl het Europees Parlement op grond van dit artikel in alle fasen van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd moet worden. Zoals vastgelegd in artikel 54, lid 5, van Verordening (EU) 2019/1896 onderhandelt de Europese Commissie op basis van de zogenaamde "modelstatusovereenkomst", zoals vastgelegd in mededeling COM (2021)829. Wanneer de onderhandelingen worden afgesloten, wordt het Europees Parlement verzocht te stemmen over de overeenkomst waarover is onderhandeld en zijn goedkeuring te hechten aan de overeenkomst voordat zij in werking kan treden.

Op 4 juli is de Commissie bij Besluit (EU) 2022/1168 van de Raad gemachtigd om met de Islamitische Republiek Mauritanië te onderhandelen over een statusovereenkomst inzake operationele activiteiten van Frontex op het grondgebied van Mauritanië. Dit besluit ging vergezeld van de onderhandelingsrichtsnoeren, waarin de Raad verklaarde geen specifieke redenen te zien om af te wijken van de modelstatusovereenkomst, zodat de Commissie ernaar moet streven de essentie ervan tijdens de onderhandelingen te behouden. Tegelijkertijd werd besloten onderhandelingen met de Republiek Senegal te openen.

Op 9 februari 2023 onderstreepte de Raad zijn politieke steun voor de inspanningen om het optreden van Frontex te externaliseren door in zijn conclusies aan te dringen op de snelle afronding van de onderhandelingen over nieuwe en herziene statusovereenkomsten, onder meer met Senegal en Mauritanië.
De eventuele statusovereenkomst met Mauritanië zou Frontex voor het eerst in zijn bestaan een uitvoerend mandaat geven op het grondgebied van een derde land dat niet grenst aan een EU-lidstaat, noch geografisch in Europa is gelegen. Deze stap zou fundamenteel andere implicaties hebben dan de acties die in het kader van de huidige statusovereenkomsten worden uitgevoerd.

De huidige landen die de statusovereenkomsten van Frontex hebben ondertekend, delen de ambitie om op korte termijn deel uit te maken van de EU, wat betekent dat zij bezig zijn hun rechtskaders af te stemmen op het EU-acquis, met inbegrip van de grondrechten. Bovendien zijn alle deze landen partij bij de Raad van Europa, en zijn dus gebonden aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. In tegenstelling tot Mauritanië zijn deze landen gebonden aan kaders die tot op zekere hoogte bijdragen tot de bescherming van de grondrechten van de EU.

In het licht van de aanzienlijke implicaties en het precedent van de sluiting van een statusovereenkomst van Frontex met een niet-Europees derde land heeft het Europees Parlement besloten om tijdens de onderhandelingen over de statusovereenkomst een uitgebreidere procedure in te leiden, los van de, vrij beperkte, goedkeuringsprocedure. De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, die verantwoordelijk is voor het toezicht op Frontex, heeft reeds in de onderhandelingsfase besloten dit initiatiefverslag op te stellen met het oog op het doen van aanbevelingen aan de Commissie voor het onderhandelingsproces. De Subcommissie mensenrechten (DROI) zal een advies uitbrengen over het verslag, gezien het externe karakter van de statusovereenkomst en de mensenrechtendimensie.

Overeenkomstig de procedure heeft de rapporteur twee vergaderingen met de schaduwrapporteurs belegd, waarbij de belangrijkste belanghebbenden werden uitgenodigd om hun mening over deze kwestie te geven. Aan een eerste bijeenkomst heeft de Europese Commissie, als onderhandelende instellingen, deelgenomen, evenals twee onderzoekers met expertise op het gebied van mensenrechten en internationaal recht. Aan de tweede vergadering namen de uitvoerend directeur van Frontex en een vertegenwoordiger van de grondrechtenfunctionaris deel. De Mauritaanse autoriteiten waren ook uitgenodigd, maar namen niet deel.

Standpunt en bevindingen van de rapporteur

In het ontwerpverslag worden verschillende aspecten van de modelstatusovereenkomst geschetst die mogelijk tot een ontoereikende verantwoordingsplicht kunnen leiden in het geval van sluiting van een dergelijke overeenkomst met Mauritanië. De rapporteur is van mening dat de bepalingen in verband met immuniteit in de modelstatusovereenkomst te ruim zijn en een aanzienlijk risico inhouden dat straffeloosheid wordt bevorderd. Het feit dat leden van het permanente korps niet kunnen worden vervolgd in hun lidstaat van herkomst is een extra element dat bijdraagt tot straffeloosheid. Hoewel de uitvoerend directeur de mogelijkheid zou hebben om de immuniteit van individuele personeelsleden op grond van de modelstatusovereenkomst op te heffen, is de rapporteur van mening dat deze procedure ontoereikend is als vervanging voor gerechtelijke vervolging, aangezien deze procedure moet worden uitgevoerd door een onafhankelijk, extern orgaan om onpartijdigheid en neutraliteit van de procedures te waarborgen.

Voorts is de rapporteur van mening dat immuniteit in wezen alleen met de grootste voorzichtigheid en op evenredige wijze mag worden verleend, gezien de grote gevolgen ervan voor de soevereiniteit van een land en de mogelijkheden voor dit land om personen ter verantwoording te roepen voor acties die op zijn grondgebied worden ondernomen. De rapporteur is van mening dat immuniteit onnodig en onevenredig is voor de uitvoering van taken op het gebied van grensbeheer. Het feit dat de modelovereenkomst voorziet in het dragen van dienstwapens en het gebruik van geweld door functionarissen, onderstreept het belang van degelijke verantwoordingsmechanismen.

Bovendien voorziet de modelovereenkomst in een commandostructuur waarin Mauritaanse functionarissen instructies geven aan ingezet Frontex-personeel. Hierdoor ontstaat een juridische lacune die onzekerheid doet ontstaan over de juridische verantwoordingsplicht van het Agentschap voor de acties die zijn personeel in het kader van gezamenlijke operaties

uitvoert, aangezien het Agentschap geen effectieve controle zou uitoefenen over de ingezette personeelsleden. Dit is met name problematisch gezien de verschillende rechtskaders waaraan de Mauritaanse autoriteiten en Frontex gebonden zijn. De rapporteur is van mening dat de Commissie en Frontex tijdens de procedure onvoldoende aandacht hebben besteed aan deze kwestie.

Een andere tekortkoming van de modelovereenkomst betreft de beperkte mogelijkheden voor externe actoren om klachten in te dienen, met name omdat niet-EU-burgers geen klachten kunnen indienen bij de Europese Ombudsman, en de beperkte bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake extern optreden. Daarom onderzoeken het Bureau en de Commissie hoe deze mogelijkheden kunnen worden uitgebreid, eventueel in samenwerking met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en de Europese Ombudsman.

Tegen deze achtergrond beveelt de rapporteur de Europese Commissie aan de bovengenoemde tekortkomingen tijdens de onderhandelingen serieus aan te pakken alvorens het Europees Parlement om goedkeuring te vragen voor de statusovereenkomst. Voorts beveelt de rapporteur de Commissie aan onverwijld een effectbeoordeling vooraf op het gebied van de grondrechten uit te voeren, teneinde rekening te houden met de bevindingen van deze beoordeling. Dit moet worden gevolgd door onafhankelijk toezicht door de Commissie in geval van daadwerkelijke samenwerking op basis van de statusovereenkomst, in overeenstemming met de aanbeveling van het Parlement in zijn verslag over de bescherming van de mensenrechten en het externe migratiebeleid van de EU, zoals goedgekeurd in mei 2021.

Afgezien van de juridische tekortkomingen heeft de rapporteur de situatie op het gebied van de grondrechten in Mauritanië aangemerkt als een punt van zorg in het geval van de inzet van Frontex op zijn grondgebied. Bij gebrek aan een wettelijk asielstelsel bepaalt de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) of asielzoekers in aanmerking komt voor asiel. Personen die niet voor asiel in aanmerking komen, worden echter zonder verdere procedure naar Mali en Senegal uitgezet. Voorts zijn er praktische problemen in verband met de toegang van de UNHCR tot aangehouden personen, waardoor het risico bestaat dat mensen die bescherming nodig hebben, worden uitgezet. Migranten en vluchtelingen worden verder geconfronteerd met een aantal andere kwesties in verband met ernstige schendingen van de mensenrechten en slechte behandeling, zoals refoulement, willekeurige arrestaties, foltering, detentie, (gendergerelateerd) geweld, uitbuiting en de toepassing van op grond van de Sharia opgelegde straffen die illegaal zijn in de EU. De Frontex-operaties in Mauritanië en onder de commandostructuren van de Mauritaanse autoriteiten houden derhalve een aanzienlijk risico in dat het ingezette personeel bij deze schendingen betrokken wordt.

De rapporteur verzoekt Frontex de aanbevelingen van het Parlement grondig in overweging te nemen en nauw samen te werken met de grondrechtenfunctionaris om de in het verslag genoemde kwesties aan te pakken en ervoor te zorgen dat het zijn verplichtingen in verband met de grondrechten nakomt. De rapporteur verzoekt het Agentschap en de grondrechtenfunctionaris ook met klem om de haalbaarheid van de uitvoering van een uitvoerend mandaat door Frontex op het grondgebied van Mauritanië grondig te beoordelen, met volledige inachtneming van zijn verplichtingen op het gebied van de grondrechten die zijn vastgelegd in het Unierecht.