Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2023/2087(INI)

13.6.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie zalecenia Parlamentu Europejskiego w sprawie negocjacji dotyczących umowy o statusie między Unią Europejską a Islamską Republiką Mauretańską dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) w Islamskiej Republice Mauretańskiej
(2023/2087(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawczyni: Tineke Strik

Sprawozdawca komisji opiniodawczej zaangażowanej zgodnie z art. 57 Regulaminu:
Jan-Christoph Oetjen, Komisja Spraw Zagranicznych

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT ZALECENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 8

PROJEKT ZALECENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie negocjacji dotyczących umowy o statusie między Unią Europejską a Islamską Republiką Mauretańską dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) w Islamskiej Republice Mauretańskiej (2023/2087(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),

– uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka z 1948 r.,

– uwzględniając konwencję genewską z 1951 r. oraz dodatkowe protokoły do niej,

– uwzględniając rozdział V prawidło 33 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza dotyczące sytuacji kryzysowych: wnioski i procedury,

– uwzględniając rozdział 5 Międzynarodowej konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (konwencja SAR) dotyczący procedur operacyjnych,

– uwzględniając Międzynarodową konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu,

– uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (europejska konwencja praw człowieka) z 3 września 1953 r.,

– uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),

– uwzględniając TFUE, w szczególności jego art. 77 ust. 2 lit. b) i d), art. 79 ust. 2 lit. c) oraz art. 218 ust. 3 i 4,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624[1],

– uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z 9 lutego 2023 r.,

– uwzględniając decyzję Rady (UE) 2022/1168 z 4 lipca 2022 r. upoważniającą do rozpoczęcia negocjacji w sprawie umowy o statusie między Unią Europejską a Islamską Republiką Mauretańską dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Islamskiej Republice Mauretańskiej[2],

– uwzględniając komunikat Komisji z 21 grudnia 2021 r. pt. „Wzór umowy o statusie, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz

[1] Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1.
[2] Dz.U. L 181 z 7.7.2022, s. 18.

uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624” (COM(2021)0829),

– uwzględniając swoją rezolucję z 19 maja 2021 r. w sprawie ochrony praw człowieka i zewnętrznej polityki migracyjnej UE[3],

– uwzględniając sprawozdanie grupy roboczej ds. kontroli Fronteksu Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 14 lipca 2021 r. z dochodzenia wyjaśniającego w sprawie Fronteksu dotyczącego domniemanych naruszeń praw podstawowych oraz zawarte w nim zalecenia,

– uwzględniając art. 114 ust. 4 i art. 54 Regulaminu,

– uwzględniając opinię Podkomisji Praw Człowieka Komisji Spraw Zagranicznych,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0000/2023),

A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 73 ust. 3 rozporządzenia 2019/1896 w okolicznościach, w których konieczne jest rozmieszczenie zespołów zarządzania granicami ze stałej służby w państwie trzecim, w którym członkowie zespołów będą wykonywać uprawnienia wykonawcze, Unia musi zawrzeć z tym państwem trzecim umowę o statusie na podstawie art. 218 TFUE;

B. mając na uwadze, że zgodnie z art. 73 ust. 2 rozporządzenia 2019/1896, prowadząc współpracę z organami państw trzecich, Agencja działa w ramach polityki działań zewnętrznych Unii, w tym w odniesieniu do ochrony praw podstawowych i danych osobowych, zasady non-refoulement, zakazu arbitralnego stosowania środków detencyjnych oraz zakazu tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania;

C. mając na uwadze, że zgodnie z rozporządzeniem 2019/1896, w którym Komisja zaleca Radzie upoważnienie jej do negocjowania umowy o statusie, powinna ona ocenić sytuację w zakresie praw podstawowych w obszarach objętych umową o statusie; mając na uwadze, że taka ocena nie została jeszcze przeprowadzona;

D. mając na uwadze, że zgodnie ze wzorem umowy o statusie:

– członkowie zespołu Fronteksu mogą zasadniczo wykonywać zadania i korzystać z uprawnień na terytorium państwa trzeciego jedynie na polecenie i w obecności organów zarządzania granicami tego państwa oraz muszą przestrzegać przepisów ustawowych i wykonawczych państwa trzeciego, a także mającego zastosowanie prawa Unii i prawa międzynarodowego; mając na uwadze, że władze państwa trzeciego muszą wydawać członkom zespołu wyłącznie instrukcje zgodne z planem operacyjnym; mając na uwadze, że są to jedyne ramy operacyjne, na podstawie których personel UE działa pod dowództwem państwa trzeciego;

– członkowie zespołu Fronteksu korzystają z immunitetu od jurysdykcji karnej państwa trzeciego bez względu na okoliczności i nie mogą podlegać aresztowaniu lub

[3] Dz.U. C 15 z 12.1.2022, s. 70.

zatrzymaniu, w żadnej formie, w państwie trzecim ani przez jego organy; mając na uwadze, że uchylenie immunitetu leży w gestii dyrektora wykonawczego lub państwa członkowskiego pochodzenia, w zależności od statusu członka zespołu;

E. mając na uwadze, że Mauretania nie ma krajowego systemu legalnego ubiegania się o azyl; mając na uwadze, że Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) przyznaje de facto ochronę poprzez wydawanie uchodźcom kart i zaświadczeń na podstawie protokołu ustaleń zawartego z władzami; mając na uwadze, że władze automatycznie deportują osoby uznane za niekwalifikujące się do ochrony bez dalszych procedur; mając na uwadze, że obejmowało to deportacje osób, których przypadki nie zostały ocenione przez UNHCR; mając na uwadze, że obecne ramy prawne Mauretanii nie pozwalają na skuteczną ochronę kobiet i dzieci ani osób LGBTIQ+; mając na uwadze, że stosunki seksualne między osobami tej samej płci są w Mauretanii nielegalne;

F. mając na uwadze, że uchodźcy i migranci w Mauretanii stale mierzą się z systemowymi i poważnymi naruszeniami praw człowieka i złym traktowaniem, takimi jak zawracanie, arbitralne aresztowania i zatrzymania, przemoc (ze względu na płeć), w tym przypadki tortur, wyzysk, nadużywanie warunków przetrzymywania, wymuszenia i kradzieże, a także nadużywanie wydaleń zbiorowych;

G. mając na uwadze, że Mauretania zniosła oficjalnie niewolnictwo dopiero w 1981 r. i była ostatnim krajem na świecie, który to uczynił; mając na uwadze, że niewolnictwo jest uznawane za przestępstwo dopiero od 2015 r.; mając na uwadze, że specjalny sprawozdawca ONZ stwierdził w 2022 r., iż kraj ten podjął istotne kroki, ale dalsze istnienie niewolnictwa i praktyk podobnych do niewolnictwa, w tym praktyk pracy przymusowej, stanowi nadal problem i ma wpływ zarówno na migrantów, jak i na obywateli Mauretanii;

1. wyraża głębokie zaniepokojenie sytuacją w zakresie praw podstawowych w Mauretanii, zwłaszcza w przypadku migrantów i uchodźców, i uważa, że zastosowanie uprawnień wykonawczych Fronteksu w Mauretanii wiąże się z wysokim ryzykiem współudziału w poważnych i najprawdopodobniej nadal występujących naruszeniach praw podstawowych lub zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej;

2. uważa, że jeżeli wzór umowy o statusie nie rozwiąże wyżej wymienionych problemów, mogłoby to doprowadzić do luk w rozliczalności w przypadku naruszeń praw podstawowych popełnionych przez władze państwa trzeciego lub przez oddelegowany personel Fronteksu;

3. zdecydowanie wzywa Komisję i Agencję do:

3.1 Komisja Europejska

a) uwzględnienia wyraźnych zabezpieczeń umożliwiających oddelegowanym funkcjonariuszom niestosowanie się do wydanych przez organy państwa trzeciego rozkazów, które są sprzeczne z obowiązkami Agencji w zakresie praw podstawowych wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego;

b) zmiany obecnego przepisu w sprawie przysługującego oddelegowanym

funkcjonariuszom immunitetu od ścigania karnego przez organy krajowe, zgodnie z zasadą proporcjonalności i w celu zagwarantowania zainteresowanym osobom prawa do skutecznego środka odwoławczego;

c) ustanowienia wystarczających wewnętrznych i zewnętrznych mechanizmów umożliwiających osobom spoza UE kierowanie skarg do Agencji, zgodnie z zaleceniami Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich;

d) uwzględnienia przepisów dotyczących przestrzegania przez władze Mauretanii praw podstawowych podczas operacji, w tym solidnych opcji zapewniających rozliczalność w przypadku naruszeń;

e) przeprowadzenia oceny ex ante wpływu na prawa podstawowe przed przystąpieniem do negocjacji z państwami trzecimi w sprawie zawarcia umów o statusie, aby móc w pełni uwzględnić wpływ potencjalnej współpracy i wynegocjować niezbędne zabezpieczenia;

3.2 Frontex

a) sformalizowania roli urzędnika ds. praw podstawowych przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu wspólnej operacji w państwie trzecim objętym umową o statusie oraz traktowania opinii urzędnika ds. praw podstawowych jako wiążącej;

b) dopilnowania, aby każdy plan operacyjny ustanawiający działania na terytorium Mauretanii:

(i) przewidywał formalny mechanizm umożliwiający osobom, których dotyczy on (bez)pośrednio, lub działającym w interesie publicznym, w tym obywatelom państw trzecich, składanie do Agencji skarg dotyczących działań personelu oddelegowanego do państwa trzeciego oraz zawierał jasne przepisy dotyczące działań następczych i narzędzi egzekwowania przepisów po wniesieniu skarg;

(ii) zapewnił obecność Fronteksu na krytycznych obszarach, na których jest prawdopodobne, że może dochodzić do zatrzymania migrantów, oraz przewidywał zapewnienie urzędnikowi ds. praw podstawowych i obserwatorom praw podstawowych pełnego dostępu do obszaru operacyjnego;

(iii) przewidywał ścisłą współpracę z UNHCR podczas operacji w Mauretanii w celu zagwarantowania prawa do azylu;

c) przyjęcia wytycznych dotyczących obowiązkowego uchylenia immunitetu dla oddelegowanego personelu, określających sposób rozpatrywania wniosków od organów państw trzecich, a także przewidujących istotną rolę urzędnika ds. praw podstawowych; uzależnienia oddelegowania funkcjonariuszy stałej służby od tych wytycznych;

d) przeanalizowania i ustanowienia mechanizmów umożliwiających osobom, na które działania Agencji na terytorium państwa trzeciego mogą wywrzeć wpływ, skuteczne dochodzenie środków odwoławczych za pośrednictwem organów zewnętrznych, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał

Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub inny podmiot;

e) zapewnienia organom szkolenia w zakresie praw podstawowych jako głównego elementu operacji wykonawczych w państwach trzecich, w tym w odniesieniu do zobowiązań w zakresie akcji poszukiwawczo-ratowniczych (SAR), oraz prowadzenia prac nad poprawą systemu azylowego;

°

° °

4. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszego zalecenia Radzie, Komisji, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz rządowi Mauretanii.

UZASADNIENIE

Wejście w życie rozporządzenia 2019/1896 (rozporządzenie) znacznie rozszerzyło mandat Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), w tym jej możliwości prowadzenia prac w państwach trzecich. Rozporządzenie upoważnia Agencję do oddelegowania personelu na potrzeby działań operacyjnych na terytorium państwa trzeciego, które nie ma wspólnych granic z państwem członkowskim UE, w zakresie wymaganym do wykonywania jej zadań określonych w rozporządzeniu.

Aby ustanowić ramy prawne umożliwiające prowadzenie zadań wykonawczych na terytorium państwa trzeciego, konieczne jest zawarcie tzw. umowy o statusie. Jest to umowa międzynarodowa między UE a państwem trzecim na podstawie art. 218 TFUE. Pod względem proceduralnym Rada upoważnia Komisję Europejską do negocjowania takiej umowy w imieniu UE, podczas gdy Komisja jest zobowiązana na mocy wspomnianego artykułu do pełnego i natychmiastowego informowania Parlamentu Europejskiego na wszystkich etapach procedury. Jak stanowi art. 54 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2019/1896, Komisja Europejska będzie prowadzić negocjacje na podstawie tzw. wzoru umowy o statusie określonego w komunikacie COM(2021)829. Po zakończeniu negocjacji Parlament Europejski powinien zostać poproszony o przeprowadzenie głosowania nad wynegocjowaną umową i wyrażenie zgody na to, by mogła wejść w życie.

4 lipca decyzją Rady (UE) 2022/1168 upoważniono Komisję do wynegocjowania umowy o statusie z Islamską Republiką Mauretańską dotyczącej działań operacyjnych prowadzonych przez Frontex na terytorium Mauretanii. Decyzji tej towarzyszyła wytyczna negocjacyjna, w której Rada stwierdziła, że nie widzi szczególnych powodów, by odstąpić od wzoru umowy o statusie, w związku z czym Komisja powinna dążyć do zachowania jej istoty podczas negocjacji. Jednocześnie podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji z Republiką Senegalu.

9 lutego 2023 r. Rada podkreśliła swoje polityczne poparcie dla wysiłków na rzecz eksternalizacji działań Fronteksu, wzywając w swoich konkluzjach do szybkiego zakończenia negocjacji w sprawie nowych i zmienionych umów o statusie, w tym z Senegalem i Mauretanią.
Ewentualna umowa o statusie z Mauretanią po raz pierwszy w całym okresie istnienia Fronteksu upoważniłaby go do wykonywania mandatu wykonawczego na terytorium państwa trzeciego, które nie graniczy z państwem członkowskim UE ani nie znajduje się geograficznie w Europie. Krok ten miałby zasadniczo odmienne skutki od działań realizowanych w ramach obowiązujących umów o statusie.

Obecne państwa będące sygnatariuszami umów o statusie zawieranych z Fronteksem podzielają ambicję przystąpienia do UE w perspektywie krótkoterminowej, co oznacza, że są one w trakcie dostosowywania swoich ram prawnych do dorobku prawnego UE, w tym w zakresie praw podstawowych. Ponadto wszystkie te państwa należą do Rady Europy, a zatem obowiązuje je europejska konwencja praw człowieka. W przeciwieństwie do Mauretanii kraje te są związane ramami, które w pewnej mierze przyczyniają się do ochrony standardów UE w zakresie praw podstawowych.

W świetle znaczących implikacji i precedensu wynikającego z zawarcia umowy o statusie Fronteksu z pozaeuropejskim państwem trzecim Parlament Europejski postanowił uruchomić

obszerniejszą procedurę w trakcie procesu negocjacji umowy o statusie, wykraczającą poza procedurę zgody o dość ograniczonym zasięgu. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, która jest odpowiedzialna za kontrolę Fronteksu, podjęła decyzję o sporządzeniu tego sprawozdania z własnej inicjatywy już na etapie negocjacji w celu przedstawienia Komisji zaleceń dotyczących procesu negocjacyjnego. Podkomisja Praw Człowieka (DROI) wyda opinię w sprawie sprawozdania, biorąc pod uwagę zewnętrzny charakter umowy o statusie i wymiar praw człowieka.

Jeśli chodzi o procedurę, sprawozdawczyni zwołała dwa posiedzenia z udziałem kontrsprawozdawców, podczas których zwrócono się do kluczowych zainteresowanych stron o przedstawienie opinii w tej sprawie. W pierwszym spotkaniu wzięła udział Komisja Europejska – jako podmiot negocjujący – oraz dwóch badaczy specjalizujących się w dziedzinie praw człowieka i w prawie międzynarodowym. W drugim posiedzeniu wzięli udział dyrektor wykonawczy Fronteksu i przedstawiciel urzędnika ds. praw podstawowych. Zaproszono również władze Mauretanii, które jednak nie wzięły udziału w obradach.

Stanowisko i ustalenia sprawozdawczyni

W projekcie sprawozdania przedstawiono kilka aspektów wzoru umowy o statusie, które mogłyby potencjalnie spowodować luki w rozliczalności, gdyby umowę z Mauretanią zawarto na tej podstawie. Sprawozdawczyni uważa, że postanowienia dotyczące immunitetu zawarte we wzorze umowy są zbyt obszernie sformułowane, co stwarza znaczne ryzyko szerzenia się bezkarności. Fakt, że członkowie stałej służby nie mogą być ścigani w swoich państwach członkowskich, stanowi dodatkowy element przyczyniający się do bezkarności. Chociaż dyrektor wykonawczy miałby możliwość uchylenia immunitetu poszczególnym pracownikom na podstawie wzoru umowy o statusie, sprawozdawczyni uważa, że procedura ta jest nieodpowiednia jako substytut postępowania sądowego, ponieważ powinna być prowadzona przez niezależny, zewnętrzny organ, aby zagwarantować bezstronność i neutralność postępowań.

Ponadto sprawozdawczyni jest zdania, że immunitet powinien być zasadniczo przyznawany wyłącznie z zachowaniem najwyższej ostrożności i proporcjonalności, z uwagi na jego poważne konsekwencje dla suwerenności państwa i możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osób fizycznych za czyny popełnione na jego terytorium. Sprawozdawczyni uważa, że immunitet jest niepotrzebny i nieproporcjonalny, jeśli chodzi o wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem granicami. Fakt, że wzór umowy przewiduje, iż funkcjonariusze noszą przy sobie broń służbową i mogą użyć siły, sprawia, że zapewnienie solidnych mechanizmów rozliczalności nabiera jeszcze większego znaczenia.

Ponadto wzór umowy przewiduje strukturę dowodzenia, w ramach której mauretańscy funkcjonariusze będą wydawać rozkazy oddelegowanemu personelowi Fronteksu. Tworzy to lukę prawną, która zwiększa niepewność co do odpowiedzialności prawnej Agencji za działania prowadzone przez jej personel w ramach wspólnych operacji, jako że Agencja nie będzie sprawować skutecznej kontroli nad oddelegowanymi członkami personelu. Jest to szczególnie problematyczne, ponieważ władze mauretańskie i Frontex podlegają różnym ramom prawnym. Sprawozdawczyni uważa, że Komisja i Frontex w niewystarczającym stopniu rozwiązały tę kwestię w toku procedury.

Inne niedopatrzenie we wzorze umowy dotyczy ograniczonych zewnętrznych możliwości

składania skarg, zwłaszcza że obywatele państw trzecich nie mają możliwości składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a także ograniczonej właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w zakresie działań zewnętrznych. Agencja i Komisja badają zatem, w jaki sposób zwiększyć te możliwości, ewentualnie z udziałem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

W tym kontekście sprawozdawczyni zaleca Komisji Europejskiej, by poważnie zajęła się wspomnianymi niedopatrzeniami podczas negocjacji, zanim zwróci się do Parlamentu Europejskiego o zgodę na zawarcie umowy o statusie. Ponadto sprawozdawczyni zaleca, by Komisja przeprowadziła bez dalszej zwłoki ocenę skutków ex ante w zakresie praw podstawowych, aby uwzględnić ustalenia z tej oceny. Następnie Komisja powinna prowadzić niezależne monitorowanie w przypadku faktycznej współpracy na podstawie umowy o statusie, zgodnie z zaleceniem Parlamentu zawartym w sprawozdaniu w sprawie ochrony praw człowieka i zewnętrznej polityki migracyjnej UE przyjętym w maju 2021 r.

Oprócz luk prawnych sprawozdawczyni wskazała, że sytuacja w zakresie praw podstawowych w Mauretanii budzi obawy w przypadku rozmieszczenia personelu agencji Frontex na terytorium tego państwa. Wobec braku systemu legalnego ubiegania się o azyl Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) określa, kto kwalifikuje się do otrzymania azylu. Jednak osoby uznane za niekwalifikujące się do azylu są deportowane przez władze do Mali i Senegalu bez dalszej procedury. Ponadto istnieją praktyczne problemy związane z dostępem UNHCR do zatrzymanych osób, co stwarza ryzyko deportacji osób potrzebujących ochrony. Migranci i uchodźcy mierzą się ponadto z szeregiem innych problemów związanych z poważnymi naruszeniami praw człowieka i złym traktowaniem, takich jak zawracanie, arbitralne aresztowania, tortury, zatrzymania, przemoc (ze względu na płeć), wyzysk i stosowanie kar wynikających z szariatu, które są nielegalne w UE. Operacje Fronteksu w Mauretanii oraz pod strukturami dowodzenia władz mauretańskich stwarzają zatem znaczne ryzyko, że oddelegowany personel będzie zamieszany w te naruszenia.

Sprawozdawczyni sugeruje, aby Frontex gruntownie przeanalizował zalecenia Parlamentu i ściśle współpracował z urzędnikiem ds. praw podstawowych w celu rozwiązania problemów wskazanych w sprawozdaniu i zapewnienia jego zgodności z obowiązkami dotyczącymi praw podstawowych. Sprawozdawczyni zdecydowanie zachęca również Agencję i urzędnika ds. praw podstawowych do przeprowadzenia rzetelnej oceny wykonalności wypełnienia mandatu wykonawczego przez Frontex na terytorium Mauretanii, przy jednoczesnym wywiązaniu się w pełni z zobowiązań w zakresie praw podstawowych zapisanych w prawie Unii.