Parlamentul European
2019-2024

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

2023/2087(INI)

13.6.2023

PROIECT DE RAPORT

referitor la o recomandare a Parlamentului European privind negocierile în vederea unui acord privind statutul între Uniunea Europeană și Republica Islamică Mauritania cu privire la activitățile operaționale desfășurate de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) în Republica Islamică Mauritania
(2023/2087(INI))

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

Raportoare: Tineke Strik

Raportor pentru aviz al comisiei asociate în conformitate cu articolul 57 din Regulamentul de procedură:
Jan-Christoph Oetjen, Comisia pentru afaceri externe

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE RECOMANDARE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....3

EXPUNERE DE MOTIVE.....8

PROPUNERE DE RECOMANDARE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

privind negocierile în vederea unui acord privind statutul între Uniunea Europeană și Republica Islamică Mauritania cu privire la activitățile operaționale desfășurate de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) în Republica Islamică Mauritania (2023/2087(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere articolul 218 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE),

– având în vedere Declarația universală a drepturilor omului din 1948,

– având în vedere Convenția de la Geneva din 1951 și protocolul adițional la aceasta,

– având în vedere capitolul V, regula 33 din Convenția Organizației Națiunilor Unite asupra dreptului mării privind situațiile de stres: Obligații și proceduri;

– având în vedere capitolul 5 din Convenția internațională privind căutarea și salvarea pe mare (Convenția SAR) privind procedurile de operare,

– având în vedere Convenția internațională pentru ocrotirea vieții omenești pe mare,

– având în vedere Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția europeană a drepturilor omului) din 3 septembrie 1953;

– având în vedere Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „Carta”),

– având în vedere TFUE, în special articolul 77 alineatul (2) literele (b) și (d), articolul 79 alineatul (2) litera (c) și articolul 218 alineatele (3) și (4),

– având în vedere Regulamentul (UE) 2019/1896 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2019 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1052/2013 și (UE) 2016/1624[1],

– având în vedere concluziile Consiliului European din 9 februarie 2023,

– având în vedere Decizia (UE) 2022/1168 din 4 iulie 2022 a Consiliului de autorizare a începerii negocierilor în vederea unui acord privind statutul între Uniunea Europeană și Republica Islamică Mauritania referitor la activitățile operative desfășurate de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă în Republica Islamică Mauritania[2],

– având în vedere comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 21

[1] JO L 295, 14.11.2019, p. 1.
[2] JO L 181, 7.7.2022, p. 18.

decembrie 2021 privind modelul de acord privind statutul menționat în Regulamentul (UE) 2019/1896 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2019 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1052/2013 și (UE) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– având în vedere rezoluția sa din 19 mai 2021 referitoare la protecția drepturilor omului și politica externă a UE în domeniul migrației[3],

– având în vedere raportul din 14 iulie 2021 al Grupului de lucru pentru controlul Frontex al Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne referitor la ancheta de informare privind Frontex referitoare la presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale și recomandările sale,

– având în vedere articolul 114 alineatul (4) și articolul 54 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere avizul Subcomisiei pentru drepturile omului a Comisiei pentru afaceri externe,

– având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (A9-0000/2023),

A. întrucât, în conformitate cu articolul 73 alineatul (3) din Regulamentul 2019/1896, în circumstanțe care necesită desfășurarea echipelor de gestionare a frontierelor din cadrul corpului permanent într-o țară terță în care membrii echipelor vor exercita competențe executive, Uniunea trebuie să încheie un acord privind statutul cu țara terță respectivă, în temeiul articolului 218 din TFUE;

B. întrucât, în conformitate cu articolul 73 alineatul (2) din Regulamentul 2019/1896, atunci când cooperează cu autoritățile țărilor terțe, Agenția acționează în cadrul politicii de acțiune externă a Uniunii, inclusiv în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale și a datelor cu caracter personal, principiul nereturnării, interzicerea detenției arbitrare și interzicerea torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante;

C. întrucât, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 2019/1896, în care Comisia recomandă Consiliului să o autorizeze să negocieze un acord privind statutul, aceasta ar trebui să evalueze situația drepturilor fundamentale pertinentă pentru domeniile care fac obiectul acordului privind statutul; întrucât o astfel de evaluare nu a fost încă efectuată;

D. întrucât, în conformitate cu modelul de acord privind statutul:

- membrii echipei Frontex pot, în general, să îndeplinească sarcini și să exercite competențe pe teritoriul țării terțe numai la instrucțiunile autorităților de gestionare a frontierelor din țara respectivă și în prezența acestora și trebuie să respecte legile și reglementările țării terțe, precum și dreptul Uniunii și dreptul internațional aplicabil; întrucât autoritățile din țara terță trebuie să emită instrucțiuni numai în conformitate cu planul operațional pentru membrii echipei; întrucât acesta este singurul cadru

[3] JO C 15, 12.1.2022, p. 70.

operațional în care personalul UE își desfășoară activitatea sub comanda unui stat terț;

- membrii echipei Frontex se bucură de imunitate față de jurisdicția penală a țării terțe în toate circumstanțele și nu trebuie să facă obiectul niciunei forme de arestare sau detenție în țara terță sau de către autoritățile acesteia; întrucât retragerea imunității este la latitudinea directorului executiv sau a statului membru de origine, în funcție de statutul membrului echipei;

E. întrucât Mauritania nu dispune de un sistem național de azil legal; întrucât Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) acordă de facto protecție prin eliberarea de permise și certificate pentru refugiați pe baza unui memorandum cu autoritățile; întrucât persoanele considerate neadmisibile pentru protecție sunt deportate structural de către autorități fără alte proceduri; întrucât acest lucru a inclus deportarea persoanelor ale căror cazuri nu au fost evaluate de UNHCR; întrucât cadrul juridic actual al Mauritaniei nu permite protecția eficace a femeilor și copiilor sau a persoanelor LGBTIQ+; întrucât relațiile între persoane de același sex sunt ilegale în Mauritania;

F. întrucât refugiații și migranții din Mauritania se confruntă în permanență cu încălcări sistemice și grave ale drepturilor omului și cu rele tratamente, cum ar fi returnarea, arestările și detențiile arbitrare, violența (de gen), inclusiv cazuri de tortură, exploatare, condiții abuzive de detenție, extorcare și furt, precum și expulzări colective abuzive;

G. întrucât Mauritania a abolit în mod oficial sclavia abia în 1981, fiind ultima țară din lume care a făcut acest lucru; întrucât sclavia este incriminată abia din 2015; întrucât Raportorul special al ONU a concluzionat în 2022 că țara a luat măsuri semnificative, dar existența în continuare a sclaviei și a practicilor similare sclaviei, inclusiv a practicilor de muncă forțată, rămâne un motiv de îngrijorare și are un impact atât asupra migranților, cât și asupra cetățenilor mauritanieni;

1. își exprimă profunda îngrijorare cu privire la situația drepturilor fundamentale în Mauritania, în special în ceea ce privește migranții și refugiații, și consideră că exercitarea competențelor executive ale Frontex în Mauritania implică un risc ridicat de complicitate la încălcări grave și cel mai probabil persistente ale drepturilor fundamentale sau ale obligațiilor de protecție internațională;

2. consideră că, în cazul în care modelul de acord privind statutul nu reușește să răspundă preocupărilor menționate mai sus, acest lucru ar putea duce la lacune în materie de responsabilitate în cazul încălcărilor drepturilor fundamentale comise ori de către autoritățile țării terțe și/sau de către personalul detașat al Frontex;

3. îndeamnă insistent Comisia și Agenția:

3.1 Comisia Europeană

a. să includă garanții explicite care să permită ofițerilor detașați să nu țină seama de ordinele emise de autoritățile țării terțe care contravin obligațiilor agenției în materie de drepturi fundamentale care decurg din dreptul UE și din dreptul internațional;

b. să reexamineze dispoziția actuală privind imunitatea de jurisdicție penală de către autoritățile naționale pentru ofițerii detașați, în conformitate cu principiul proporționalității și pentru a garanta dreptul la o cale de atac eficientă pentru persoanele în cauză;

c. să consacre suficiente mecanisme interne și externe pentru ca persoanele din afara UE să poată adresa plângeri agenției, în conformitate cu recomandările Ombudsmanului UE;

d. să includă dispoziții referitoare la respectarea drepturilor fundamentale de către autoritățile mauritaniene în timpul operațiunilor, inclusiv opțiuni solide care să asigure tragerea la răspundere în caz de încălcări;

e. să efectueze evaluări ex ante ale impactului asupra drepturilor fundamentale înainte de a se angaja în negocieri cu țări terțe privind încheierea acordurilor privind statutul, pentru a putea lua în considerare pe deplin impactul cooperării potențiale și pentru a negocia garanțiile necesare;

3.2 Frontex

a. să oficializeze rolul responsabilului cu drepturile fundamentale (FRO) atunci când decide dacă să lanseze o operațiune comună în țara terță care face obiectul acordului privind statutul și să considere avizul responsabilului cu drepturile fundamentale ca fiind obligatoriu;

b. să se asigure că orice plan operațional de instituire a unor operațiuni pe teritoriul Mauritaniei:

i. va institui un mecanism formal pentru persoanele (in)direct afectate sau care acționează în interes public, inclusiv resortisanții țărilor terțe, pentru a adresa plângeri agenției cu privire la acțiunile personalului detașat în țara terță și să includă dispoziții clare privind monitorizarea și instrumentele de asigurare a respectării legii după depunerea plângerilor;

ii. va asigura prezența Frontex în zonele critice în care este probabil să aibă loc arestarea migranților și să aibă în vedere acordarea accesului deplin al responsabilului cu drepturile fundamentale și al observatorilor drepturilor fundamentale la zona operațională;

iii. va colabora îndeaproape cu UNHCR în timpul operațiunilor din Mauritania pentru a garanta dreptul la azil;

c. va adopta orientări privind retragerea obligatorie a imunității pentru personalul detașat, care să specifice modul în care vor fi tratate cererile din partea autorităților din țările terțe, precum și să consacre un rol puternic ofițerului cu drepturile fundamentale; va condiționa trimiterea de ofițeri ai corpului permanent de aceste orientări;

d. va analiza și institui mecanisme prin care persoanele care ar putea fi afectate de acțiunea agenției pe teritoriul țării terțe să poată recurge în mod eficace la căi de

atac prin intermediul unor organisme externe, cum ar fi Ombudsmanul, Curtea de Justiție a Uniunii Europene sau o altă entitate;

e. va oferi autorităților instruire în domeniul drepturilor fundamentale, ca o componentă esențială a operațiunilor executive din țările terțe, inclusiv în ceea ce privește obligațiile SAR, și va depune eforturi pentru îmbunătățirea sistemului de azil;

°

° °

4. încredințează Președintei sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, precum și guvernului Mauritaniei.

EXPUNERE DE MOTIVE

Intrarea în vigoare a Regulamentului (CE) nr. 2019/1896 (denumit în continuare „regulamentul”) a extins în mod semnificativ mandatul Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex), inclusiv posibilitățile acesteia de a lucra în țări terțe. Regulamentul mandatează agenția cu posibilitatea de a trimite personal pentru activități operative pe teritoriul unei țări terțe care nu are frontiere comune cu un stat membru al UE, în măsura necesară pentru îndeplinirea sarcinilor sale definite în regulament.

Pentru a stabili cadrul juridic pentru îndeplinirea sarcinilor executive pe teritoriul unei țări terțe, este necesară încheierea unui așa-numit acord privind statutul. Este vorba despre un acord internațional între UE și țara terță în temeiul articolului 218 din TFUE. Din punct de vedere procedural, Consiliul mandatează Comisia Europeană să negocieze un astfel de acord în numele UE, în timp ce aceasta din urmă este obligată, în temeiul prezentului articol, să informeze Parlamentul European pe deplin și imediat în toate etapele procedurii. Astfel cum se prevede la articolul 54 alineatul (5) din Regulamentul (UE) 2019/1896, Comisia Europeană va negocia pe baza așa-numitului „model de acord privind statutul”, prevăzut în Comunicarea COM (2021) 829. La încheierea negocierilor, ar trebui să se solicite Parlamentului European să voteze acordul astfel cum a fost negociat și să își dea aprobarea înainte ca acesta să poată intra în vigoare.

La 4 iulie, Decizia (UE) 2022/1168 a Consiliului a autorizat Comisia să negocieze un acord privind statutul cu Republica Islamică Mauritania referitor la activitățile operaționale desfășurate de Frontex pe teritoriul Mauritaniei. Această decizie a fost însoțită de directiva de negociere, în care Consiliul a afirmat că nu vede niciun motiv specific pentru a deroga de la modelul de acord privind statutul, iar Comisia ar trebui, prin urmare, să urmărească menținerea esenței sale în timpul negocierilor. S-a luat o decizie simultană de a lansa negocieri cu Republica Senegal.

La 9 februarie 2023, Consiliul și-a subliniat sprijinul politic pentru efortul de externalizare a acțiunii Frontex, îndemnând în concluziile sale la încheierea rapidă a negocierilor privind acordurile privind statutul noi și revizuite, inclusiv cu Senegal și Mauritania.
Acordul potențial privind statutul cu Mauritania ar mandata pentru prima dată Frontex să îndeplinească un mandat executiv pe teritoriul unei țări terțe care nu se învecinează cu un stat membru al UE și nici nu este situat geografic în Europa. Această etapă ar avea implicații fundamental diferite față de acțiunile desfășurate în temeiul actualelor acorduri privind statutul.

Actualele țări semnatare ale acordurilor privind statutul Frontex împărtășesc ambiția de a deveni parte a UE pe termen scurt, ceea ce înseamnă că sunt în curs de aliniere a cadrelor lor juridice la acquis-ul UE - inclusiv în ceea ce privește drepturile fundamentale. În plus, toate sunt părți la Consiliul Europei, fiind astfel obligate să respecte Convenția europeană a drepturilor omului. Spre deosebire de Mauritania, aceste țări sunt obligate să respecte cadre care contribuie, într-o anumită măsură, la protejarea standardelor UE în materie de drepturi fundamentale.

Având în vedere implicațiile semnificative și precedentul creat de încheierea unui acord privind statutul Frontex cu o țară terță din afara Europei, Parlamentul European a decis să

inițieze o procedură mai extinsă în cursul procesului de negociere a acordului privind statutul, în afară de procedura de aprobare, destul de limitată. Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne – care este responsabilă de controlul Frontex – a luat decizia de a elabora acest raport din proprie inițiativă încă din faza de negociere, cu scopul de a oferi recomandări Comisiei cu privire la procesul de negociere. Comisia pentru drepturile omului (DROI) va emite un aviz cu privire la raport, având în vedere natura externă a Acordului privind statutul și dimensiunea drepturilor omului.

Din punct de vedere procedural, raportorul a convocat două reuniuni ale raportorilor alternativi, în cadrul cărora principalele părți interesate au fost invitate să își prezinte opiniile cu privire la această chestiune. La o primă reuniune au participat Comisia Europeană, în calitate de entitate de negociere, precum și doi cercetători cu experiență în domeniul drepturilor omului și al dreptului internațional. La cea de a doua reuniune au participat directorul executiv al Frontex și un reprezentant al responsabilului cu drepturile fundamentale. Autoritățile mauritaniene au fost, de asemenea, invitate, dar nu au participat.

Poziția și constatările raportorului

Proiectul de raport prezintă mai multe aspecte ale modelului de acord privind statutul care ar putea crea lacune în materie de responsabilitate în cazul încheierii sale cu Mauritania pe această bază. Raportorul este de părere că dispozițiile referitoare la imunitate din modelul de acord sunt excesiv de ample, prezentând un risc semnificativ de încurajare a impunității. Faptul că membrii corpului permanent nu pot fi urmăriți penal în statele lor membre de origine este un element suplimentar care contribuie la impunitate. Deși directorul executiv ar avea posibilitatea de a retrage imunitatea personalului în temeiul modelului de acord privind statutul, raportorul consideră că această procedură este inadecvată ca substitut pentru urmărirea penală, întrucât această procedură ar trebui să fie efectuată de un organism extern independent, pentru a garanta imparțialitatea și neutralitatea procedurilor.

În plus, raportorul este de părere că imunitatea ar trebui, în esență, să fie acordată numai cu cea mai mare prudență și proporționalitate, având în vedere implicațiile sale majore pentru suveranitatea unei țări și posibilitățile ca această țară să tragă la răspundere persoanele pentru acțiunile comise pe teritoriul său. Raportorul consideră că imunitatea este inutilă și disproporționată în ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor de gestionare a frontierelor. Faptul că modelul de acord prevede ca ofițerii să poarte arme de serviciu și să utilizeze forța subliniază importanța asigurării unor mecanisme solide de responsabilitate.

În plus, modelul de acord prevede o structură de comandă în care ofițerii mauritanieni vor da instrucțiuni personalului Frontex detașat. Acest lucru creează un vid juridic care creează incertitudine în ceea ce privește răspunderea juridică a agenției pentru acțiunile desfășurate de personalul său în cadrul operațiunilor comune, având în vedere că agenția nu ar exercita un control efectiv asupra membrilor personalului detașat. Acest lucru este deosebit de problematic, având în vedere diferitele cadre juridice pe care autoritățile mauritaniene și Frontex trebuie să le respecte. Raportorul consideră că această chestiune nu este abordată suficient de către Comisie și Frontex în cursul procedurii.

O altă deficiență a modelului de acord se referă la posibilitățile externe limitate de a depune plângeri, în special deoarece cetățenii din afara UE nu au posibilitatea de a depune plângeri la Ombudsmanul UE, precum și la competența limitată a Curții de Justiție a Uniunii Europene

(CJUE) în ceea ce privește acțiunea externă. În consecință, agenția și Comisia analizează modalitățile de extindere a acestor posibilități, eventual cu implicarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale (FRA) și a Ombudsmanului UE.

În acest context, raportorul recomandă Comisiei Europene să abordeze în mod serios deficiențele menționate mai sus în cursul negocierilor înainte de a solicita aprobarea Parlamentului European pentru acordul privind statutul. În plus, raportorul recomandă Comisiei să efectueze fără întârziere o evaluare ex ante a impactului asupra drepturilor fundamentale, pentru a ține seama de constatările acestei evaluări. Aceasta ar trebui urmată de o monitorizare independentă de către Comisie în cazul cooperării efective pe baza Acordului privind statutul, în conformitate cu recomandarea Parlamentului din raportul său intitulat „Protecția drepturilor omului și politica externă a UE în domeniul migrației”, astfel cum a fost adoptat în mai 2021.

Pe lângă deficiențele juridice, raportorul a identificat situația drepturilor fundamentale din Mauritania drept un motiv de îngrijorare în cazul mobilizării Frontex pe teritoriul său. În absența unui sistem legal de azil, Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) stabilește admisibilitatea pentru azil. Totuși, persoanele care nu sunt considerate admisibile pentru azil sunt deportate în Mali și Senegal de către autorități fără alte proceduri. În plus, există probleme practice legate de accesul UNHCR la persoanele reținute, ceea ce creează un risc ca persoanele care au nevoie de protecție să fie deportate. Migranții și refugiații se confruntă, de asemenea, cu o serie de alte probleme, legate de încălcări grave ale drepturilor omului și de rele tratamente, cum ar fi returnarea, arestările arbitrare, tortura, detenția, violența (bazată pe gen), exploatarea și aplicarea sancțiunilor impuse de Sharia care sunt ilegale în UE. Operațiunile Frontex în Mauritania și sub comanda autorităților mauritaniene prezintă, prin urmare, un risc semnificativ ca personalul detașat să fie implicat în aceste încălcări.

Raportorul recomandă ca Frontex să analizeze cu atenție recomandările Parlamentului și să coopereze îndeaproape cu responsabilul cu drepturile fundamentale (FRO) pentru a aborda problemele identificate în raport și pentru a se asigura că își respectă obligațiile legate de drepturile fundamentale. De asemenea, raportorul invită în mod ferm agenția și responsabilul cu drepturile fundamentale să evalueze în mod serios fezabilitatea îndeplinirii de către Frontex a unui mandat executiv pe teritoriul Mauritaniei, respectând în același timp pe deplin obligațiile sale în materie de drepturi fundamentale consacrate de dreptul Uniunii.