Európsky parlament
2019-2024

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

2023/2087(INI)

13.6.2023

NÁVRH SPRÁVY

o odporúčaní Európskeho parlamentu týkajúcom sa rokovaní o dohode o štatúte medzi Európskou úniou a Mauritánskou islamskou republikou o operačných činnostiach vykonávaných Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) v Mauritánskej islamskej republike
(2023/2087(INI))

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajkyňa: Tineke Strik

Spravodajca výboru požiadaného o stanovisko pridruženého v súlade s článkom 57 rokovacieho poriadku:
Jan-Christoph Oetjen, Výbor pre zahraničné veci

PR_INI_AgreementRecomm

OBSAH

strana

NÁVRH ODPORÚČANIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU 3

DÔVODOVÁ SPRÁVA.....8

NÁVRH ODPORÚČANIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

týkajúci sa rokovaní o dohode o štatúte medzi Európskou úniou a Mauritánskou islamskou republikou o operačných činnostiach vykonávaných Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) v Mauritánskej islamskej republike (2023/2087(INI))

Európsky parlament,

– so zreteľom na článok 218 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ),

– so zreteľom na Všeobecnú deklaráciu ľudských práv z roku 1948,

– so zreteľom na Ženevský dohovor z roku 1951 a na dodatkový protokol k nemu,

– so zreteľom na kapitolu V, nariadenie 33 Dohovoru OSN o morskom práve s názvom Distress Situations: Obligations and procedures (Núdzové situácie: povinnosti a postupy),

– so zreteľom na piatu kapitolu Medzinárodného dohovoru o pátraní a záchrane na mori (Dohovor SAR) o operačných postupoch,

– so zreteľom na Medzinárodný dohovor o bezpečnosti ľudského života na mori,

– so zreteľom na Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Európsky dohovor o ľudských právach) z 3. septembra 1953,

– so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“),

– so zreteľom na ZFEÚ, a najmä na jej článok 77 ods. 2 písm. b) a d), článok 79 ods. 2 písm. c) a článok 218 ods. 3 a 4,

– so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1896 z 13. novembra 2019 o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži a zrušení nariadení (EÚ) č. 1052/2013 a (EÚ) 2016/1624[1],

– so zreteľom na závery Európskej rady z 9. februára 2023,

– so zreteľom na rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/1168 zo 4. júla 2022 o poverení začať rokovania o dohode o štatúte medzi Európskou úniou a Mauritánskou islamskou republikou o operačných činnostiach vykonávaných Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž v Mauritánskej islamskej republike[2],

– so zreteľom na oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 21. decembra 2021 o vzore dohody o štatúte podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1896 z 13. novembra 2019 o európskej pohraničnej a pobrežnej

[1] Ú. v. EÚ L 295, 14.11.2019, s. 1.
[2] Ú. v. EÚ L 181, 7.7.2022, s. 18.

stráži a zrušení nariadení (EÚ) č. 1052/2013 a (EÚ) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– so zreteľom na svoje uznesenie z 19. mája 2021 o ochrane ľudských práv a vonkajšej migračnej politike EÚ[3],

– so zreteľom na správu pracovnej skupiny pre kontrolu agentúry Frontex Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci zo 14. júla 2021 o vyšetrovaní agentúry Frontex týkajúcom sa údajného porušovania základných práv a na jej odporúčania,

– so zreteľom na článok 114 ods. 4 a článok 54 rokovacieho poriadku,

– so zreteľom na stanoviská Podvýboru pre ľudské práva a Výboru pre zahraničné veci,

– so zreteľom na správu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (A9-0000/2023),

A. keďže podľa článku 73 ods. 3 nariadenia 2019/1896 v situáciách, ktoré si vyžadujú nasadenie tímov riadenia hraníc zo stáleho zboru do tretej krajiny, v ktorej budú členovia tímov uplatňovať výkonné právomoci, sa vyžaduje uzavretie dohody o štatúte medzi Úniou a dotknutou treťou krajinou podľa článku 218 ZFEÚ;

B. keďže podľa článku 73 ods. 2 nariadenia 2019/1896 agentúra pri spolupráci s orgánmi tretích krajín koná v rámci politík pre vonkajšiu činnosť Únie, a to aj so zreteľom na ochranu základných práv a osobných údajov, zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia, zákaz svojvoľného zadržiavania a zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu;

C. keďže podľa nariadenia 2019/1896, v ktorom Komisia odporúča Rade, aby ju poverila začatím rokovaní o dohode o štatúte, by mala posúdiť situáciu v oblasti základných práv v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje dohoda o štatúte; keďže takéto posúdenie ešte nebolo vykonané;

D. keďže podľa vzoru dohody o štatúte:

– členovia tímu agentúry Frontex môžu vo všeobecnosti vykonávať úlohy a právomoci na území tretej krajiny len na základe pokynov a v prítomnosti orgánov riadenia hraníc tejto krajiny a sú povinní dodržiavať zákony a iné právne predpisy tretej krajiny, ako aj platné právo Únie a medzinárodné právo; keďže orgány tretej krajiny sú členom tímu povinné vydávať len pokyny, ktoré sú v súlade s operačným plánom; keďže ide o jediný operačný rámec, v ktorom pracovníci EÚ pôsobia pod velením tretieho štátu;

– členovia tímu agentúry Frontex za každých okolností požívajú imunitu voči trestnej právomoci tretej krajiny a nesmú byť v tretej krajine ani jej orgánmi zatknutí alebo zadržaní; keďže zbavenie imunity je v právomoci výkonnej riaditeľky alebo domovského členského štátu, v závislosti od postavenia člena tímu;

E. keďže Mauritánia nemá zavedený vnútroštátny právny azylový systém; keďže Úrad

[3] Ú. v. EÚ C 15, 12.1.2022, s. 70.

Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR) poskytuje de facto ochranu vydávaním preukazov totožnosti utečenca a potvrdení o štatúte utečenca na základe memoranda s úradmi; keďže osoby, ktoré sa považujú za nespôsobilé na ochranu, sú štrukturálne deportované orgánmi bez ďalšieho konania; keďže to zahŕňalo deportácie osôb, ktorých prípady neboli posúdené UNHCR; keďže súčasný právny rámec Mauritánie neumožňuje účinnú ochranu žien a detí alebo LGBTIQ+ osôb; keďže v Mauritánii sú aktivity osôb rovnakého pohlavia nezákonné;

F. keďže utečenci a migranti v Mauritánii sú neustále vystavení systematickému a závažnému porušovaniu ľudských práv a zlému zaobchádzaniu, ako je vyhostenie alebo vrátenie, svojvoľné zatýkanie a zadržiavanie, násilie (na základe pohlavia) vrátane prípadov mučenia, vykorisťovania, zneužívania podmienok zadržiavania, vydierania a krádeží a zneužívania kolektívneho vyhostenia;

G. keďže Mauritánia formálne zrušila otroctvo až v roku 1981 a bola poslednou krajinou na svete, ktorá tak urobila; keďže otroctvo je trestné až od roku 2015; keďže osobitný spravodajca OSN v roku 2022 dospel k záveru, že krajina prijala významné opatrenia, ale pretrvávajúca existencia otroctva a praktík podobných otroctvu vrátane nútenej práce je naďalej znepokojujúca a má vplyv na migrantov aj mauritánskych občanov;

1. vyjadruje hlboké znepokojenie nad situáciou v oblasti základných práv v Mauritánii, najmä pokiaľ ide o migrantov a utečencov, a domnieva sa, že uloženie výkonných právomocí agentúre Frontex v Mauritánii predstavuje vysoké riziko spoluúčasti na závažnom a pravdepodobne pretrvávajúcom porušovaní základných práv alebo záväzkov v oblasti medzinárodnej ochrany;

2. domnieva sa, že ak sa vo vzore dohody o štatúte nebudú dostatočne riešiť uvedené obavy, mohlo by to viesť k nedostatkom vo vyvodzovaní zodpovednosti v prípade porušenia základných práv zo strany orgánov tretej krajiny a/alebo nasadených pracovníkov agentúry Frontex;

3. dôrazne vyzýva Komisiu a agentúru, aby:

3.1. Európska komisia

a) zahrnula výslovné záruky, ktoré nasadením dôstojníkom umožňujú nerešpektovať príkazy vydané orgánmi tretej krajiny, ktoré sú v rozpore s povinnosťami agentúry v oblasti základných práv vyplývajúcimi z práva EÚ a medzinárodného práva;

b) v súlade so zásadou proporcionality a s cieľom zabezpečiť právo dotknutých osôb na účinný prostriedok nápravy prehodnotila súčasné ustanovenie o trestnoprávnej imunite nasadených dôstojníkov zo strany vnútroštátnych orgánov;

c) zaviedla dostatočné interné a externé mechanizmy pre osoby z krajín mimo EÚ, aby mohli adresovať sťažnosti agentúre v súlade s odporúčaniami ombudsmankou EÚ;

d) zahrnula ustanovenia o dodržiavaní základných práv mauritánskymi orgánmi počas operácií vrátane rozumných možností, ktoré zabezpečia vyvodenie

zodpovednosti v prípade ich porušenia;

e) pred začatím rokovaní s tretími krajinami o uzavretí dohôd o štatúte vykonala posúdenie vplyvu na základné práva *ex ante*, aby bolo možné v plnej miere zohľadniť vplyv potenciálnej spolupráce a prerokovať potrebné záruky;

3.2. Agentúra Frontex

a) sformalizovala úlohu pracovníka pre základné práva pri rozhodovaní o začatí spoločnej operácie v tretej krajine, na ktorú sa vzťahuje dohoda o štatúte, a považovala stanovisko pracovníka pre základné práva za záväzné;

b) zabezpečila, aby sa v rámci každého operačného plánu, ktorým sa zavádzajú operácie na území Mauritánie:

i) zaviedol formálny mechanizmus pre osoby (ne)priamo dotknuté alebo konajúce vo verejnom záujme vrátane štátnych príslušníkov tretích krajín, aby sa mohli obrátiť na agentúru so sťažnosťami na konanie nasadených pracovníkov v tretej krajine, a zahrnul jasné ustanovenia o následných opatreniach a nástrojoch presadzovania po podaní sťažností;

ii) zabezpečila prítomnosť agentúry Frontex v kritických oblastiach, v ktorých pravdepodobne dôjde k zadržiavaniu migrantov, a poskytol sa pracovníkovi pre základné práva a členom monitorovacej skupiny pre základné práva úplný prístup do operačnej oblasti;

iii) počas operácií v Mauritánii úzko spolupracovalo s UNHCR s cieľom zaručiť právo na azyl;

c) prijala usmernenia týkajúce sa povinného zbavenia imunity nasadených pracovníkov, v ktorých sa upresní, ako sa bude pristupovať k žiadostiam orgánov tretích krajín, a zároveň zakotvila významnú úlohu pracovníka pre základné práva; podmienila nasadzovanie dôstojníkov stálych zborov týmito usmerneniami;

d) preskúmala a zaviedla mechanizmy, ktoré by osobám potenciálne postihnutým činnosťou agentúry na území tretej krajiny umožnili požiadať o účinný prostriedok nápravy prostredníctvom externých orgánov, ako je ombudsmanka, Súdny dvor Európskej únie alebo iný subjekt;

e) poskytla orgánom odbornú prípravu v oblasti základných práv ako hlavnú súčasť výkonných operácií v tretích krajinách, a to aj v súvislosti so záväzkami v rámci Dohovoru SAR, a pracovala na zlepšení azylového systému;

°

° °

4. poveruje svoju predsedníčku, aby postúpila toto odporúčanie Rade, Komisii, Európskej

agentúre pre pohraničnú a pobrežnú stráž a vláde Mauritánie.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Nadobudnutím účinnosti nariadenia 2019/1896 (ďalej len „nariadenie") sa výrazne rozšíril mandát Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) vrátane jej možností pôsobiť v tretích krajinách. Nariadenie umožňuje agentúre nasadzovať pracovníkov na operačné činnosti na územie tretej krajiny, ktorá nemá spoločné hranice s členským štátom EÚ, a to v rozsahu potrebnom na plnenie jej úloh, ktoré sú vymedzené v nariadení.

Na vytvorenie právneho rámca na plnenie výkonných úloh na území tretej krajiny je potrebné uzatvoriť tzv. dohodu o štatúte. Ide o medzinárodnú dohodu medzi EÚ a treťou krajinou na základe článku 218 ZFEÚ. Z procedurálneho hľadiska Rada poveruje Európsku komisiu, aby v mene EÚ rokovala o takejto dohode, pričom Európska komisia je podľa tohto článku povinná v plnom rozsahu a bezodkladne informovať Európsky parlament vo všetkých fázach procesu. Ako je zakotvené v článku 54 ods. 5 nariadenia (EÚ) 2019/1896, Európska komisia bude rokovať na základe tzv. vzoru dohody o štatúte stanoveného v oznámení COM(2021) 829. Po ukončení rokovaní by mal Európsky parlament hlasovať o dohode v podobe, v akej bola dohodnutá, a udeliť súhlas s jej uzatvorením pred nadobudnutím jej platnosti.

Na základe rozhodnutia Rady (EÚ) 2022/1168 zo 4. júla bola Komisia poverená začatím rokovaní o dohode o štatúte s Mauritánskou islamskou republikou o operačných činnostiach agentúry Frontex na území Mauritánie. K tomuto rozhodnutiu bola pripojená smernica o rokovaniach, v rámci ktorej Rada uviedla, že nevidí žiadne osobitné dôvody na odchýlenie sa od vzoru dohody o štatúte, a preto by sa Komisia mala počas rokovaní usilovať o zachovanie jeho podstaty. Súčasne bolo prijaté rozhodnutie začať rokovania so Senegalskou republikou.

Rada 9. februára 2023 zdôraznila svoju politickú podporu úsiliu o externalizáciu činnosti agentúry Frontex tým, že vo svojich záveroch vyzvala na urýchlené uzavretie rokovaní o nových a revidovaných dohodách o štatúte, a to aj so Senegalom a Mauritániou. Prípadná dohoda o štatúte s Mauritániou by agentúru Frontex po prvýkrát za jej existenciu poverila plnením výkonného mandátu na území tretej krajiny, ktorá nehraničí s členským štátom EÚ ani sa z geografického hľadiska nenachádza v Európe. Tento krok by mal zásadne odlišné dôsledky v porovnaní s opatreniami vykonávanými v rámci súčasných dohôd o štatúte.

Súčasné signatárske krajiny dohôd o štatúte agentúry Frontex majú spoločnú ambíciu stať sa v krátkodobom horizonte súčasťou EÚ, čo znamená, že sú v procese zosúlaďovania svojich právnych rámcov s *acquis* EÚ – vrátane základných práv. Okrem toho sú všetky zmluvnými stranami Rady Európy, a teda sú viazané Európskym dohovorom o ľudských právach. Na rozdiel od Mauritánie sú tieto krajiny viazané rámcami, ktoré do určitej miery pomáhajú chrániť normy v oblasti základných práv EÚ.

Vzhľadom na významné dôsledky a precedens, ktorý vznikol uzavretím dohody o štatúte agentúry Frontex s treťou krajinou mimo EÚ, sa Európsky parlament rozhodol iniciovať rozsiahlejší postup v rámci procesu rokovaní o dohode o štatúte, okrem pomerne obmedzeného postupu udeľovania súhlasu. Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci, ktorý je zodpovedný za kontrolu agentúry Frontex, sa rozhodol vypracovať túto správu z vlastnej iniciatívy už vo fáze rokovaní s cieľom poskytnúť Komisii odporúčania

týkajúce sa procesu rokovaní. Podvýbor pre ľudské práva (DROI) vydá stanovisko k správe vzhľadom na vonkajší charakter dohody o štatúte a rozmer ľudských práv.

Z procesného hľadiska spravodajkyňa zvolala dve stretnutia tieňových spravodajcov, na ktoré boli pozvané kľúčové zainteresované strany, aby prezentovali svoje názory na túto záležitosť. Na prvom stretnutí sa zúčastnila Európska komisia ako vyjednávací subjekt, ako aj dvaja výskumní pracovníci s odbornými znalosťami v oblasti ľudských práv a medzinárodného práva. Na druhom stretnutí sa zúčastnila výkonná riaditeľka agentúry Frontex a zástupca pracovníka pre základné práva. Prizvané boli aj mauritánske orgány, ktoré sa však nezúčastnili.

Pozícia a zistenia spravodajkyne

V návrhu správy sa uvádza niekoľko aspektov vzoru dohody o štatúte, ktoré by v prípade uzavretia dohody s Mauritániou na tomto základe mohli viesť k vzniku nedostatkov v oblasti vyvodzovania zodpovednosti. Spravodajkyňa zastáva názor, že ustanovenia týkajúce sa imunity uvedené vo vzore dohody sú príliš široko formulované a predstavujú značné riziko podpory beztrestnosti. Ďalším prvkom, ktorý prispieva k beztrestnosti, je skutočnosť, že členovia stálych zborov nemôžu byť stíhaní vo svojich domovských členských štátoch. Hoci by výkonná riaditeľka mala podľa vzoru dohody o štatúte možnosť zbaviť jednotlivých zamestnancov imunity, spravodajkyňa sa domnieva, že tento postup nie je vhodný ako náhrada súdneho stíhania, pretože by ho mal vykonávať nezávislý, externý orgán, aby sa zabezpečila nestrannosť a neutralita konania.

Spravodajkyňa navyše zastáva názor, že imunita by sa v zásade mala udeľovať len s maximálnou opatrnosťou a primeranosťou vzhľadom na jej veľký vplyv na suverenitu krajiny a možnosti tejto krajiny vyvodzovať zodpovednosť za činy spáchané na jej území voči jednotlivcom. Spravodajkyňa sa domnieva, že imunita je zbytočná a neprimeraná, pokiaľ ide o vykonávanie úloh v oblasti riadenia hraníc. Skutočnosť, že sa vo vzore dohody predpokladá nosenie služobných zbraní a použitie sily, zdôrazňuje význam zabezpečenia spoľahlivých mechanizmov zodpovednosti.

Okrem toho sa vo vzore dohody stanovuje štruktúra velenia, v rámci ktorej budú mauritánski dôstojníci vydávať pokyny nasadeným pracovníkom agentúry Frontex. Tým vzniká právna medzera, ktorá vyvoláva neistotu, pokiaľ ide o právnu zodpovednosť agentúry za činnosti vykonávané jej pracovníkmi v rámci spoločných operácií, keďže agentúra by nevykonávala účinnú kontrolu nad nasadenými pracovníkmi. To predstavuje problém najmä vzhľadom na rozdielne právne rámce, ktorými sú mauritánske orgány a agentúra Frontex viazané. Spravodajkyňa sa domnieva, že Komisia a agentúra Frontex sa touto otázkou počas procesu dostatočne nezaoberali.

Ďalší nedostatok v rámci vzoru dohody súvisí s obmedzenými možnosťami podávania externých sťažností, najmä preto, že občania krajín mimo EÚ nemajú možnosť podávať sťažnosti ombudsmanke EÚ, a s obmedzenou právomocou Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) v oblasti vonkajších opatrení. Agentúra a Komisia preto skúmajú, ako tieto možnosti rozšíriť, a to prípadne prostredníctvom zapojenia Agentúry pre základné práva (FRA) a ombudsmanky EÚ.

V tejto súvislosti spravodajkyňa odporúča Európskej komisii, aby sa počas rokovaní dôsledne

zaoberala uvedenými nedostatkami predtým, ako požiada Európsky parlament o udelenie súhlasu s uzatvorením dohody o štatúte. Spravodajkyňa ďalej odporúča Komisii, aby bezodkladne vykonala posúdenie vplyvu na základné práva *ex ante* s cieľom zohľadniť zistenia tohto posúdenia. V prípade skutočnej spolupráce na základe dohody o štatúte by malo nasledovať nezávislé monitorovanie zo strany Komisie, a to v súlade s odporúčaním Parlamentu vo svojej správe s názvom Ochrana ľudských práv a vonkajšia migračná politika EÚ, prijatej v máji 2021.

Okrem právnych nedostatkov spravodajkyňa označila situáciu v oblasti základných práv v Mauritánii v prípade nasadenia agentúry Frontex na jej území za znepokojujúcu. V prípade absencie právneho azylového systému o oprávnenosti na azyl rozhoduje Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR). Osoby, ktoré sa nepovažujú za oprávnené na azyl, však orgány deportujú do Mali a Senegalu bez ďalšieho konania. Okrem toho existujú praktické problémy súvisiace s prístupom UNHCR k zadržaným osobám, čo vytvára riziko, že osoby, ktoré potrebujú ochranu, budú deportované. Migranti a utečenci naďalej čelia mnohým ďalším problémom, ktoré súvisia so závažným porušovaním ľudských práv a zlým zaobchádzaním, ako je vyhostenie alebo vrátenie, svojvoľné zatýkanie, mučenie, zadržiavanie, násilie (na základe pohlavia), vykorisťovanie a uplatňovanie trestov podľa zákonov šaría, ktoré sú v EÚ nezákonné. Operácie agentúry Frontex v Mauritánii a v rámci štruktúr velenia mauritánskych orgánov preto predstavujú značné riziko, že nasadení pracovníci budú zapletení do týchto porušení.

Spravodajkyňa odporúča, aby agentúra Frontex dôkladne zvážila odporúčania Parlamentu a úzko spolupracovala s pracovníkom pre základné práva s cieľom riešiť problémy uvedené v správe a zabezpečiť, aby plnila svoje povinnosti v oblasti základných práv. Spravodajkyňa zároveň dôrazne vyzýva agentúru a pracovníka pre základné práva, aby dôsledne posúdili možnosť plnenia výkonného mandátu agentúrou Frontex na území Mauritánie pri plnom dodržiavaní jej záväzkov v oblasti základných práv zakotvených v práve Únie.