Evropski parlament
2019-2024

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

2023/2087(INI)

13.6.2023

OSNUTEK POROČILA

o priporočilu Evropskega parlamenta glede pogajanj o sporazumu o statusu med Evropsko unijo in Islamsko republiko Mavretanijo o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) izvaja v Islamski republiki Mavretaniji
(2023/2087(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Tineke Strik

Pripravljavec mnenja pridruženega odbora v skladu s členom 57 Poslovnika:
Jan-Christoph Oetjen, Odbor za zunanje zadeve

PR_INI_AgreementRecomm

VSEBINA

Stran

PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽITEV 7

PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA

glede pogajanj o sporazumu o statusu med Evropsko unijo in Islamsko republiko Mavretanijo o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) izvaja v Islamski republiki Mavretaniji (2023/2087(INI))

Evropski parlament,

– ob upoštevanju člena 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),

– ob upoštevanju Splošne deklaracije človekovih pravic iz leta 1948,

– ob upoštevanju Ženevske konvencije iz leta 1951 in njenih dodatnih protokolov,

– ob upoštevanju poglavja V, določbe 33 Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu o izrednih razmerah: obveznosti in postopki,

– ob upoštevanju 4. poglavja Mednarodne konvencije o iskanju in reševanju na morju (konvencije SAR) o operativnih postopkih,

– ob upoštevanju Mednarodne konvencije o varstvu človeškega življenja na morju,

– ob upoštevanju Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropska konvencija o človekovih pravicah) z dne 3. septembra 1953,

– ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,

– ob upoštevanju PDEU, zlasti točk (b) in (d) člena 77(2), točke (c) člena 79(2) ter odstavkov (3) in (4) člena 218 Pogodbe,

– ob upoštevanju Uredbe (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624[1],

– ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 9. februarja 2023,

– ob upoštevanju sklepa Sveta (EU) 2022/1168 z dne 4 julija 2022 o pooblastilu za začetek pogajanj o sporazumu o statusu med Evropsko unijo in Islamsko republiko Mavretanijo o operativnih dejavnostih, ki jih Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja v Islamski republiki Mavretaniji[2],

– ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 21. decembra 2021 Evropskemu parlamentu in Svetu o vzorčnem sporazumu o statusu iz Uredbe (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624 (COM(2021)0829),

[1] UL L 295, 14.11.2019, str. 1.
[2] UL L 181, 7.7.2022, str. 18.

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne 19. maja 2021 o varstvu človekovih pravic in zunanji migracijski politiki EU[3],

– ob upoštevanju poročila delovne skupine Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve za nadzor agencije Frontex o preiskavi za ugotavljanje dejstev o agenciji Frontex v zvezi z domnevnimi kršitvami temeljnih pravic z dne 14. Julija 2021 ter priporočil te delovne skupine;

– ob upoštevanju členov 114(4) in 54 Poslovnika,

– ob upoštevanju mnenja Pododbora za človekove pravice Odbora za zunanje zadeve,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A9-0000/2023),

A. ker mora v skladu s členom 73(3) Uredbe 2019/1896 Unija v okoliščinah, ki zahtevajo napotitev skupin za upravljanje meja iz stalne enote v tretjo državo, v kateri bodo člani skupin izvajali izvršilna pooblastila, z zadevno tretjo državo skleniti sporazum o statusu v skladu s členom 218 PDEU;

B. ker v skladu s členom 73(2) Uredbe (EU) 2019/1896 pri sodelovanju z organi tretjih držav Agencija deluje v okviru politike zunanjega delovanja Unije, tudi glede varstva temeljnih pravic in osebnih podatkov, načela nevračanja, prepovedi samovoljnega pridržanja in prepovedi mučenja ter nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja;

C. ker bi morala v skladu z Uredbo (EU) 2019/1896, v kateri Komisija priporoča Svetu, naj jo pooblasti za pogajanja o sporazumu o statusu s tretjo državo, Komisija oceniti razmere na področju temeljnih pravic, ki so pomembne za področja, zajeta v sporazumu o statusu; ker takšna ocena še ni bila opravljena;

D. ker lahko v skladu z vzorčnim sporazumom o statusu

člani skupin agencije Frontex opravljajo naloge in izvajajo pooblastila na ozemlju tretje države samo v skladu z navodili organov tretje države za upravljanje meja ter samo v njihovi navzočnosti ter upoštevajo pravo in predpise tretje države ter pravo Unije in mednarodno pravo, ki se uporabljajo. ker smejo organi tretje države dajati članom skupin le navodila, ki so skladna z operativnim načrtom; ker je to edini operativni okvir, v katerem osebje EU naloge opravlja pod poveljstvom tretje države;

ker člani skupin agencije Frontex v vseh okoliščinah uživajo imuniteto pred kazensko pristojnostjo tretje države in jim ni mogoče na noben način odvzeti prostosti ali jih pridržati v tretji državi ali s strani organov tretje države; ker lahko članu skupine imuniteto odvisno od njegovega statusa odvzame izvršni direktor ali matična država članica;

E. ker Mavretanija nima vzpostavljenega pravno veljavnega nacionalnega azilnega sistema; ker urad Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR)

[3] UL C 15, 12.1.2022, str. 70.

zagotavlja *de facto* zaščito z izdajanjem izkaznic begunca in potrdil o statusu begunca na podlagi memoranduma z oblastmi; ker oblasti osebe, za katere menijo, da niso upravičene do zaščite, sistematsko deportirajo brez nadaljnjih postopkov; ker so bile med deportiranimi tudi osebe, katerih primerov urad UNHCR še ni ocenil; ker sedanji pravni okvir Mavretanije ne omogoča učinkovite zaščite žensk in otrok ter oseb LGBTIQ+; ker so spolni odnosi med osebami istega spola v Mavretaniji nezakoniti;

F. ker se begunci in migranti v Mavretaniji nenehno soočajo s sistemskimi in resnimi kršitvami človekovih pravic in slabim ravnanjem, kot so vračanje, samovoljna odvzetja prostosti in pridržanje, nasilje (na podlagi spola), vključno s primeri mučenja, izkoriščanja, nedostojnih pogojev pridržanja, izsiljevanja in tatvin, ter nezakoniti kolektivni izgoni;

G. ker je Mavretanija uradno odpravila suženjstvo leta 1981 kot zadnja država na svetu; ker je suženjstvo kriminalizirano šele od leta 2015; ker je posebni poročevalec Združenih narodov leta 2022 sklenil, da je država sprejela pomembne ukrepe, vendar še vedno prisotno suženjstvo in suženjstvu podobne prakse, vključno s prisilnim delom, ostajajo zaskrbljujoči in vplivajo tako na migrante kot na mavretanske državljane;

1. izraža globoko zaskrbljenost glede razmer na področju temeljnih pravic v Mavretaniji, zlasti pravic migrantov in beguncev, in meni, da napotitev skupin agencije Frontex z izvršilnimi pooblastili v Mavretanijo prinaša visoko tveganje, da bo agencija udeležena v resnih in zelo verjetno rednih kršitvah temeljnih pravic oziroma obveznosti mednarodne zaščite;

2. meni, da bi lahko, če vzorčni sporazum o statusu ne bo obravnaval zgoraj navedenih pomislekov, to povzročilo vrzeli pri zagotavljanju odgovornosti v primeru kršitev temeljnih pravic, ki bi jih zagrešile oblasti te tretje države oziroma napoteno osebje agencije Frontex;

3. odločno poziva Komisijo in agencijo Frontex, da:

3.1 Evropska komisija

a. vključi izrecna varovala, ki bi napotenim uradnikom omogočala, da ne upoštevajo navodil oblasti tretje države, ki so v nasprotju z obveznostmi agencije Frontex na področju temeljnih pravic, izhajajočimi iz zakonodaje EU in mednarodne zakonodaje;

b. revidira veljavne določbe o imuniteti pred kazenskim pregonom napotenih uradnikov s strani nacionalnih oblasti, tako da bodo skladne z načelom sorazmernosti in bo zadevnim posameznikom zagotovljena pravica do učinkovitega pravnega sredstva;

c. vključi določbe o zadostnih notranjih in zunanjih mehanizmih, ki bi posameznikom, ki niso državljani EU, omogočili, da podajo pritožbo zoper agencijo, v skladu s priporočili Evropskega varuha človekovih pravic;

d. vključi določbe o tem, da morajo oblasti Mavretanije med operacijami spoštovati temeljne pravice, vključno z razumnimi možnostmi za zagotavljanje odgovornosti

v primeru kršitev;

e. izvede predhodne ocene učinka glede temeljnih pravic pred začetkom pogajanj s tretjimi državami o sklenitvi sporazumov o statusu, da bi lahko v celoti upoštevali učinek morebitnega sodelovanja in se pogajali o potrebnih varovalih;

3.2 Agencija Frontex

a. formalizira vlogo uradnika za temeljne pravice pri odločanju o začetku skupne operacije v tretji državi, s katero je sklenjen sporazum o statusu, in mnenje uradnika za temeljne pravice obravnava kot zavezujoče;

b. zagotovi, da vsak operativni načrt za operacije na ozemlju Mavretanije:

i. vsebuje določbe o uradnem mehanizmu, prek katerega bi osebe, ki so (ne)posredno prizadete ali delujejo v javnem interesu, vključno z državljani tretjih držav, na agencijo lahko naslovile pritožbe glede ravnanja napotenih uradnikov v tretjih državi, ter jasne določbe o nadaljnjem spremljanju in orodjih za izvrševanje po tem, ko je pritožba vložena;

ii. zagotavlja, da je agencija Frontex prisotna na ključnih območjih, kjer so verjetna pridržanja migrantov, in predvideva, da imajo uradnik za temeljne pravice in opazovalci spoštovanja temeljnih pravic poln dostop do območja operacije;

iii. tesno sodeluje z UNHCR pri operacijah v Mavretaniji, da bi zagotovili pravico do azila;

c. sprejme smernice o obveznem odvzemu imunitete za napotene uradnike, v katerih natančno opredeli, kako bodo obravnavani zahtevki oblasti tretjih držav, ter določi močno vlogo uradnika za temeljne pravice; zagotovi, da je napotitev uradnikov stalne enote pogojena s temi smernicami;

d. razišče in vzpostavi mehanizme, ki bi osebam, ki jih je morda prizadelo delovanje agencije Frontex na ozemlju tretje države, omogočili, da učinkovito poiščejo pravna sredstva prek zunanjih organov, kot je Varuh človekovih pravic, Sodišče Evropske unije ali drug organ;

e. zagotovi usposabljanje s področja temeljnih pravic za oblasti kot ključen element operacij z izvršilnimi nalogami v tretjih državah, vključno glede obveznosti iskanja in reševanja, in si prizadeva za izboljšanje azilnega sistema;

°

° °

4. naroči svoji predsednici, naj to priporočilo posreduje Svetu, Komisiji, Evropski agenciji za mejno in obalno stražo ter vladi Mavretanije.

OBRAZLOŽITEV

Z začetkom veljavnosti Uredbe (EU) 2019/1896 (v nadaljnjem besedilu: Uredba) so bila pooblastila Evropske agencije za mejno in obalno stražo (v nadaljnjem besedilu: agencija Frontex) močno povečana, vključno z možnostjo delovanja v tretjih državah. Z Uredbo je bilo agenciji podeljeno pooblastilo, da napoti osebje za operativne dejavnosti na ozemlje tretje države, ki nima skupne meje z državo članico EU, v obsegu, ki se zahteva za izpolnjevanje nalog agencije, kakor so opredeljene z Uredbo.

Da bi vzpostavili zakonodajni okvir za izvajanje izvršilnih nalog na ozemlju tretje države, je treba skleniti t.i. sporazum o statusu. Gre za mednarodni sporazum med EU in tretjo državo na podlagi člena 218 PDEU. Kar zadeva postopek, Svet Komisijo pooblasti za pogajanje o takem sporazumu v imenu EU, Komisija pa je v skladu z navedenim členom dolžna Evropski parlament nemudoma in izčrpno obveščati v vseh fazah postopka. Kot je določeno v členu 54(5) Uredbe (EU) 2019/1896, se Evropska komisija pogaja na podlagi t.i. vzorčnega sporazuma o statusu, ki je določen v sporočilu COM(2021)829. Ko so pogajanja sklenjena, se Evropski parlament zaprosi, da glasuje o sporazumu, ki je rezultat pogajanj, in poda soglasje, preden sporazum začne veljati.

Svet je s Sklepom (EU) 2022/1168 z dne 4. julija 2022 Komisijo pooblastil za začetek pogajanj o sporazumu o statusu z Islamsko republiko Mavretanijo o operativnih dejavnostih, ki jih agencija Frontex izvaja v Islamski republiki Mavretaniji. Sklep so spremljale pogajalske smernice, v katerih je Svet navedel, da po njegovem mnenju ni specifičnega razloga za odstopanje od vzorčnega sporazuma o statusu in da bi si zato Komisija v pogajanjih morala prizadevati za ohranitev njegovega bistva. Istočasno je bil sprejet sklep o začetku pogajanj z Republiko Senegal.

9. februarja 2023 je Svet ponovno poudaril svojo politično podporo prizadevanjem za okrepljeno zunanje delovanje agencije Frontex s pozivi v svojih sklepih za hitro sklenitev pogajanj o novih in revidiranih sporazumih o statusu, vključno s Senegalom in Mavretanijo. Z morebitnim sporazumom o statusu z Mavretanijo bi agencija Frontex prvič v svoji zgodovini prejela pooblastila za izvajanje izvršilnih nalog na ozemlju tretje države, ki ne meji na državo članico EU in se geografsko ne nahaja v Evropi. Ta korak bi imel v primerjavi z ukrepi, izvedenimi v okviru veljavnih sporazumov o statusu, bistveno drugačne posledice.

Sedanjim podpisnicam sporazumov o statusu z agencijo Frontex je skupna ambicija, da se kmalu pridružijo EU, kar pomeni, da so v postopku usklajevanja svojih pravnih okvirov s pravnim redom EU – tudi na področju temeljnih pravic. Poleg tega so vse članice Sveta Evrope, kar pomeni, da jih zavezuje Evropska konvencija o človekovih pravicah. V nasprotju z Mavretanijo te države zavezujejo okviri, ki prispevajo k varovanju standardov EU na področju temeljnih pravic v določeni meri.

Ob upoštevanju pomembnih posledic in precedensa, ki bi jih ustvarila sklenitev sporazuma o statusu z agencijo Frontex z neevropsko tretjo državo, je Evropski parlament sklenil poleg razmeroma omejenega postopka soglasja sprožiti še obsežnejši postopek. Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, ki je pristojen za nadzor agnecije Frontex, je sklenil pripraviti to poročilo na lastno pobudo že v fazi pogajanj, da bi Komisiji zagotovil priporočila glede pogajalskega procesa. Odbor za človekove pravice (DROI) bo

glede na zunanjo naravo sporazumov o statusu in razsežnosti človekovih pravic pripravil mnenje o poročilu.

S postopkovnega vidika je poročevalka sklicala dva sestanka poročevalcev v senci, na katera so bili povabljeni ključni deležniki, da bi predstavili svoje mnenje o vprašanju. Na prvem sestanku so sodelovali Evropska komisija kot pogajalka ter dva raziskovalca s strokovnim znanjem s področja človekovih pravic in mednarodnega prava. Na drugem sestanku sta sodelovala izvršni direktor agencije Frontex in predstavnik uradnika za temeljne pravice. Povabljene so bile tudi mavretanske oblasti, vendar se sestankov niso udeležile.

Mnenje in ugotovitve poročevalke

V osnutku poročila je opredeljenih več vidikov vzorčnega sporazuma o statusu, ki bi lahko ustvarili vrzel v odgovornosti v primeru sklenitve sporazuma o statusu z Mavretanijo na tej podlagi. Poročevalka meni, da so določbe vzorčnega sporazuma, povezane z imuniteto, preširoke in pomenijo pomembno tveganje za spodbujanje nekaznovanja. Dejstvo, da pripadnikov stalnih enot ni mogoče sodno preganjati v matičnih državah članicah, je dodaten element, ki prispeva k nekaznovanju. Čeprav bi izvršni direktor v skladu z vzorčnim sporazumom o statusu imel možnost, da posameznemu uradniku odvzame imuniteto, poročevalka meni, da ta postopek ni primeren za nadomeščanje sodnega pregona, saj bi ga moral izvajati neodvisen zunanji organ, da bi zagotovili nepristranskost in nevtralnost postopka.

Nadalje poročevalka meni, da bi morali imuniteto ob upoštevanju njenega pomena za suverenost države in možnost, da ta država terja odgovornost posameznikov za dejanja, storjena na njenem ozemlju, dejansko podeljevati le z izjemno previdnostjo in ob upoštevanju načela sorazmernosti. Poročevalka meni, da je imuniteta nepotrebna in nesorazmerna, ko gre za izvajanje nalog upravljanja meja. Dejstvo, da je v vzorčnem sporazumu predvideno, da bodo uradniki nosili službeno orožje in uporabljali silo, poudarja, kako pomembno je zagotoviti robustne mehanizme odgovornosti.

Poleg tega je v vzorčnem sporazumu predvidena struktura poveljevanja, v kateri bodo mavretanski uradniki dajali navodila napotenim uradnikom agencije Frontex. Tako nastaja pravna vrzel, ki ustvarja negotovost glede pravne odgovornosti agencije Frontex za dejanja njenih uradnikov v okviru skupnih operacij, glede na to, da agencija ne bi imela dejanskega nadzora nad napotenimi uradniki. To je zlasti problematično glede na različne pravne okvire, ki zavezujejo mavretanske oblasti in agencijo Frontex. Poročevalka meni, da tega vprašanja Komisija in agencija Frontex v postopku nista obravnavali v zadostni meri.

Druga pomanjkljivost vzorčnega sporazuma zadeva omejene zunanje možnosti za vlaganje pritožb, zlasti ker osebe, ki niso državljani EU, nimajo možnosti vlaganja pritožb pri Evropskem varuhu človekovih pravic, ter omejeno pristojnost Sodišča Evropske unije glede zunanjega delovanja. Posledično bi morali agencija Frontex in Komisija raziskati, kako razširiti te možnosti, morda z vključitvijo Agencije za temeljne pravice in Evropskega varuha človekovih pravic.

Ob upoštevanju navedenega poročevalka Komisiji priporoča, da resno obravnava navedene pomanjkljivosti med pogajanji, preden bo Evropski parlament zaprosila za soglasje k sporazumu o statusu. Poročevalka Komisiji nadalje priporoča, da brez odlašanja izvede

predhodno oceno učinka na temeljne pravice, da bi lahko upoštevali ugotovitve te ocene. Temu bi moralo slediti neodvisno spremljanje s strani Komisije v primeru dejanskega sodelovanja na podlagi sporazuma o statusu, v skladu s priporočili Parlamenta, ki jih je ta podal v svojem poročilu o varstvu človekovih pravic in zunanji migracijski politiki EU, sprejetem maja 2021.

Poleg pravnih pomanjkljivosti je poročevalka ugotovila, da so razmere na področju temeljnih pravic v Mavretaniji v primeru napotitve agencije Frontex na ozemlje te države zaskrbljujoče. Ker pravno veljavni azilni sistem ni vzpostavljen, o upravičenosti do azila odloča Visoki komisar Združenih narodov za begunce. Vendar oblasti posameznike, za katere menijo, da niso upravičeni do azila, deportirajo v Mali in Senegal brez nadaljnjih postopkov. Nadalje obstajajo praktične težave, povezane z dostopom Visokega komisarja ZN za begunce do pridržanih oseb, kar ustvarja tveganje, da bodo osebe, ki potrebujejo zaščito, deportirane. Migranti in begunci se soočajo tudi s številnimi drugimi težavami, ki so povezane s resnimi kršitvami človekovih pravic in slabim ravnanjem, kot so vračanje, samovoljna odvzetja prostosti, mučenje, pridržanje, nasilje (na podlagi spola), izkoriščanje in nalaganje kazni po šeriatskem pravu, ki so v EU nezakonite. Operacije agencije Frontex v Mavretaniji in pod poveljstvom mavretanskih oblasti bi tako pomenile pomembno tveganje, da bodo napoteni uradniki vpleteni v te kršitve.

Poročevalka agenciji Frontex priporoča, naj podrobno preuči priporočila Parlamenta in tesno sodeluje z uradnikom za temeljne pravice, da bi obravnavali vprašanja, obravnavana v tem poročilu, in zagotovili, da agencija ravna skladno s svojimi obveznostmi na področju temeljnih pravic. Poročevalka prav tako odločno poziva agencijo Frontex in uradnika za temeljne pravice, naj resno ocenita možnost, kako lahko agencija Frontex izvaja izvršilne naloge na ozemlju Mavretanije, pri tem pa v celoti spoštuje obveznosti na področju temeljnih pravic, določene z zakonodajo Unije.