Europaparlamentet
2019-2024

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

2023/2087(INI)

13.6.2023

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om Europaparlamentets rekommendation angående förhandlingar om ett statusavtal mellan Europeiska unionen och Islamiska republiken Mauretanien om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) operativa verksamhet i Islamiska republiken Mauretanien
(2023/2087(INI))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Tineke Strik

Föredragande av yttrande från det associerade utskottet i enlighet med artikel 57 i arbetsordningen:
Jan-Christoph Oetjen, utskottet för utrikesfrågor

PR_INI_AgreementRecomm

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS REKOMMENDATION 3

MOTIVERING 8

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS REKOMMENDATION

angående förhandlingar om ett statusavtal mellan Europeiska unionen och Islamiska republiken Mauretanien om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) operativa verksamhet i Islamiska republiken Mauretanien (2023/2087(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation

– med beaktande av artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget),

– med beaktande av den allmänna förklaringen från 1948 om de mänskliga rättigheterna,

– med beaktande av Genèvekonventionen från 1951 och tilläggsprotokollet till denna,

– med beaktande av kapitel 5/33, Förenta nationernas havsrättskonvention om nödsituationer: skyldigheter och förfaranden,

– med beaktande av kapitel 5 i den internationella sjöräddningskonventionen (SAR-konventionen) om operativa förfaranden,

– med beaktande av den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss,

– med beaktande av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) av den 3 september 1953,

– med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan),

– med beaktande av EUF-fördraget, särskilt artikel 77.2 b och d, artikel 79.2 c och artikel 218.3 och 218.4,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624[1],

– med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 9 februari 2023,

– med beaktande av rådets beslut (EU) 2022/1168 av den 4 juli 2022 om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett statusavtal mellan Europeiska unionen och Islamiska republiken Mauretanien om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns operativa verksamhet i Islamiska republiken Mauretanien[2],

[1] EUT L 295, 14.11.2019, s. 1.
[2] EUT L 181, 7.7.2022, s. 18.

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 21 december 2021 om mall för det statusavtal som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– med beaktande av sin resolution av den 19 maj 2021 om skydd av de mänskliga rättigheterna och EU:s externa migrationspolitik[3],

– med beaktande av rapporten av den 14 juli 2021 från Frontex granskningsgrupp från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor om utredningen av Frontex angående påstådda överträdelser av de grundläggande rättigheterna och dess rekommendationer,

– med beaktande av artiklarna 114.4 och 54 i arbetsordningen,

– med beaktande av yttrandet från underutskottet för mänskliga rättigheter inom utskottet för utrikesfrågor,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A9-0000/2023), och av följande skäl:

A. I enlighet med artikel 73.3 i förordning (EU) 2019/1896 ska unionen, när omständigheter kräver att gränsförvaltningsenheter från den stående styrkan utplaceras i ett tredjeland där medlemmarna i enheterna kommer att utöva verkställande befogenheter, ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet på grundval av artikel 218 i EUF-fördraget.

B. I enlighet med artikel 73.2 i förordning (EU) 2019/1896 ska byrån, när den samarbetar med myndigheterna i tredjeländer, agera inom ramen för unionens politik för yttre åtgärder, inbegripet när det gäller skydd av grundläggande rättigheter och personuppgifter, principen om non-refoulement, förbudet mot godtyckligt frihetsberövande och förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

C. Enligt förordning (EU) 2019/1896, i vilken kommissionen rekommenderar att rådet bemyndigar kommissionen att förhandla fram ett statusavtal, bör den bedöma situationen för de grundläggande rättigheterna av relevans för de områden som omfattas av statusavtalet. En sådan bedömning har ännu inte gjorts.

D. Enligt mallen för statusavtalet gäller följande:

– Medlemmarna i Frontex enheter får i allmänhet endast utföra uppgifter och utöva befogenheter på tredjelandets territorium enligt instruktioner från och i närvaro av landets gränsförvaltningsmyndigheter och måste följa tredjelandets lagar och andra författningar samt tillämplig unionsrätt och internationell rätt. Myndigheterna i tredjelandet får endast utfärda instruktioner som överensstämmer med den operativa

[3] EUT C 15, 12.1.2022, s. 70.

planen till medlemmarna i enheten. Detta är den enda operativa ram där EU-personal lyder under tredjestaten.

– Frontex enhetsmedlemmar åtnjuter under alla omständigheter immunitet mot tredjelandets straffrättsliga jurisdiktion och får inte bli föremål för någon form av gripande eller kvarhållande i tredjelandet; inte heller av dess myndigheter. Upphävandet av immuniteten avgörs av den verkställande direktören eller hemmedlemsstaten, beroende på enhetsmedlemmens ställning.

E. Mauretanien har inget nationellt rättsligt asylsystem. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) ger i praktiken skydd genom utfärdande av flyktingkort och flyktingintyg på grundval av ett memorandum med myndigheterna. Personer som inte anses berättigade till skydd avvisas strukturellt av myndigheterna utan ytterligare förfarande. Detta har omfattat avvisningar av personer vars fall inte har bedömts av UNHCR. Mauretaniens nuvarande rättsliga ram tillåter inte ett effektivt skydd av kvinnor och barn eller för hbtqi-personer. Homosexuella handlingar är olagliga i Mauretanien.

F. Flyktingar och migranter i Mauretanien utsätts ständigt för systematiska och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och dålig behandling, t.ex. avvisning, godtyckliga arresteringar och frihetsberövanden, (könsbaserat) våld, inbegripet fall av tortyr, utnyttjande, oegentliga häktningsförhållanden, utpressning och stöld, och oegentliga kollektiva utvisningar.

G. Mauretanien avskaffade formellt slaveri först 1981 och var det sista landet i världen som gjorde det. Slaveri kriminaliserades först 2015. FN:s särskilda rapportör konstaterade 2022 att landet hade vidtagit betydande åtgärder, men den fortsatta förekomsten av slaveri och slaveriliknande metoder, däribland tvångsarbete, är fortfarande ett problem som påverkar både migranter och mauretanska medborgare.

1. Europaparlamentet uttrycker sin djupa oro över situationen för de grundläggande rättigheterna i Mauretanien, särskilt för migranter och flyktingar, och anser att användningen av Frontex verkställande befogenheter i Mauretanien innebär en stor risk för delaktighet i allvarliga och högst troligt ihållande överträdelser av de grundläggande rättigheterna eller skyldigheter avseende internationellt skydd.

2. Europaparlamentet anser att om mallen för statusavtalet inte tar itu med ovannämnda problem skulle detta kunna leda till brister i ansvarsskyldigheten i händelse av överträdelser av de grundläggande rättigheterna som begås antingen av tredjelandets myndigheter och/eller av Frontex utstationerade personal.

3. Europaparlamentet uppmanar med eftertryck kommissionen och byrån att

3.1 Europeiska kommissionen

a. inkludera uttryckliga skyddsåtgärder som gör det möjligt för utplacerade tjänstemän att åsidosätta beslut som utfärdats av tredjelandets myndigheter och som strider mot byråns skyldigheter i fråga om grundläggande rättigheter enligt EU-rätten och internationell rätt,

b. se över den nuvarande bestämmelsen om immunitet mot åtal av nationella myndigheter för utplacerade tjänstemän, i enlighet med proportionalitetsprincipen och för att skydda rätten till ett effektivt rättsmedel för de berörda personerna,

c. införa tillräckliga interna och externa mekanismer för att personer utanför EU ska kunna rikta klagomål mot byrån, i enlighet med EU-ombudsmannens rekommendationer,

d. inkludera bestämmelser om de mauretanska myndigheternas respekt för de grundläggande rättigheterna under insatserna, inbegripet sunda alternativ som säkerställer ansvarsskyldighet vid överträdelser,

e. genomföra konsekvensbedömningar om grundläggande rättigheter i förväg innan förhandlingar inleds med tredjeländer om ingående av statusavtal, för att fullt ut kunna beakta effekterna av potentiellt samarbete och förhandla om nödvändiga skyddsåtgärder.

3.2 Frontex

a. formalisera rollen för ombudet för grundläggande rättigheter vid beslut om att inleda en gemensam insats i det tredjeland som omfattas av statusavtalet, och behandla ombudets yttrande som bindande,

b. se till att alla insatsplaner som upprättar insatser på Mauretaniens territorium bör

i. omfatta en formell mekanism för personer som berörs (in)direkt eller som agerar i allmänhetens intresse, inbegripet tredjelandsmedborgare, för att framföra klagomål till byrån om åtgärder som vidtas av utplacerad personal i tredjelandet, och inkludera tydliga bestämmelser om uppföljning och verktyg för verkställighet efter det att klagomål har lämnats in,

ii. säkerställa Frontex närvaro i kritiska områden där gripandet av migranter sannolikt kommer att äga rum, och planera att ge ombudet för grundläggande rättigheter och övervakare av de grundläggande rättigheterna fullt tillträde till insatsområdet,

iii. innefatta ett nära samarbete med UNHCR under insatserna i Mauretanien för att garantera rätten att söka asyl,

c. anta riktlinjer för obligatoriskt upphävande av immunitet för utplacerad personal, med angivande av hur begäranden från myndigheter i tredjeländer ska hanteras, samt befästa en stark roll för ombudet för grundläggande rättigheter, och göra utplaceringen av den stående styrkan villkorad av dessa riktlinjer,

d. utforska och upprätta mekanismer för personer som kan påverkas av byråns åtgärder på tredjelandets territorium för att effektivt söka rättsmedel genom externa organ, t.ex. ombudsmannen, Europeiska unionens domstol eller en annan enhet,

e. tillhandahålla myndigheterna utbildning om grundläggande rättigheter som en central del av verkställande insatser i tredjeländer, bl.a. när det gäller skyldigheterna enligt SAR-konventionen, och arbeta för att förbättra asylsystemet.

°

° °

4. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna rekommendation till rådet, kommissionen, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och Mauretaniens regering.

MOTIVERING

Ikraftträdandet av förordning (EU) 2019/1896 (*förordningen*) utökade avsevärt mandatet för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), och även dess möjligheter att arbeta i tredjeländer. Genom förordningen ges byrån möjlighet att utplacera personal för operativ verksamhet på ett tredjelands territorium som inte har gemensamma gränser med en EU-medlemsstat i den utsträckning som krävs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen.

För att upprätta den rättsliga ramen för att utföra verkställande uppgifter på ett tredjelands territorium krävs ett så kallat statusavtal. Detta gäller ett internationellt avtal mellan EU och tredjelandet på grundval av artikel 218 i EUF-fördraget. Förfarandemässigt ger rådet Europeiska kommissionen i uppdrag att förhandla fram ett sådant avtal på EU:s vägnar, medan det sistnämnda enligt denna artikel är skyldigt att hålla Europaparlamentet fullständigt och omedelbart informerat i alla skeden av förfarandet. I enlighet med artikel 54.5 i förordning (EU) 2019/1896 kommer Europeiska kommissionen att förhandla på grundval av den s.k. mallen för statusavtalet, som fastställs i meddelandet COM(2021)0829. När förhandlingarna är avslutade bör Europaparlamentet uppmanas att rösta om det avtal som förhandlats fram och ge sitt samtycke innan det kan träda i kraft.

Den 4 juli bemyndigade rådets beslut (EU) 2022/1168 kommissionen att förhandla fram ett statusavtal med Islamiska republiken Mauretanien om operativ verksamhet som utförs av Frontex på Mauretaniens territorium. Detta beslut åtföljdes av förhandlingsdirektivet, i vilket rådet förklarade att det inte såg några särskilda skäl att avvika från mallen för statusavtalet, och kommissionen bör därför sträva efter att bevara dess kärna under förhandlingarna. Ett samtidigt beslut fattades om att inleda förhandlingar med Republiken Senegal.

Den 9 februari 2023 betonade rådet sitt politiska stöd för insatserna för att utlokalisera Frontex verksamhet genom att uppmana till ett snabbt slutförande av förhandlingarna om nya och reviderade statusavtal i sina slutsatser, inbegripet med Senegal och Mauretanien.
Det potentiella statusavtalet med Mauretanien skulle för första gången ge Frontex mandat att utföra ett verkställande mandat på ett tredjelands territorium som inte gränsar till en EU-medlemsstat eller är geografiskt belägen i Europa. Detta steg skulle få helt andra konsekvenser än de åtgärder som vidtas enligt de nuvarande statusavtalen.

De länder som har ingått Frontex statusavtal delar ambitionen att bli en del av EU på kort sikt, vilket innebär att de håller på att anpassa sina rättsliga ramar till EU:s regelverk – även när det gäller grundläggande rättigheter. Dessutom är alla parter i Europarådet och är därmed bundna till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Till skillnad mot Mauretanien är dessa länder bundna av ramar som i viss utsträckning bidrar till att skydda EU:s normer för grundläggande rättigheter.

Mot bakgrund av de betydande konsekvenser och prejudikat som skapats genom ingåendet av ett Frontex-statusavtal med ett icke-europeiskt tredjeland beslutade Europaparlamentet att inleda ett mer omfattande förfarande under förhandlingsprocessen om statusavtalet, vid sidan om det relativt begränsade samtyckesförfarandet. Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor – som ansvarar för granskningen av Frontex – fattade beslutet att utarbeta detta initiativbetänkande redan under förhandlingsskedet i syfte att

ge rekommendationer till kommissionen om förhandlingsprocessen. Utskottet för mänskliga rättigheter (DROI) kommer att avge ett yttrande om betänkandet med tanke på statusavtalets externa karaktär och människorättsdimensionen.

Förfarandemässigt har föredraganden sammankallat två skuggföredragandemöten där viktiga berörda parter uppmanades att lägga fram sina synpunkter i frågan. Vid ett första möte deltog Europeiska kommissionen – som förhandlingsenhet – samt två forskare med expertkunskap om mänskliga rättigheter och internationell rätt. Under det andra mötet deltog Frontex verkställande direktör och en företrädare för ombudet för grundläggande rättigheter. De mauretanska myndigheterna inbjöds också, men deltog inte.

Föredragandens ståndpunkt och slutsatser

I förslaget till betänkande beskrivs flera aspekter av mallen för statusavtal som potentiellt skulle kunna skapa brister i ansvarsskyldigheten om avtalet med Mauretanien skulle ingås på denna grund. Föredraganden anser att bestämmelserna om immunitet i mallen för statusavtal är överdrivet omfattande, vilket innebär en betydande risk för att straffrihet främjas. Det faktum att medlemmar av den stående styrkan inte kan åtalas i sina hemländer är ytterligare en faktor som bidrar till straffriheten. Den verkställande direktören skulle ha möjlighet att upphäva enskilda anställdas immunitet enligt mallen för statusavtal, men föredraganden anser att detta förfarande är otillräckligt som ersättning för åtal, eftersom detta förfarande bör utföras av ett oberoende, externt organ för att säkerställa opartiskhet och neutralitet i förfarandena.

Föredraganden anser dessutom att immunitet i huvudsak endast bör beviljas med största försiktighet och proportionalitet, med tanke på dess stora konsekvenser för ett lands suveränitet och landets möjligheter att ställa enskilda personer till svars för handlingar som begås på dess territorium. Föredraganden anser att immunitet är onödigt och oproportionerligt när det gäller att utföra gränsförvaltningsuppgifter. Det faktum att det i mallen för statusavtal föreskrivs att tjänstemän kan bära tjänstevapen och använda våld understryker vikten av att säkerställa sunda mekanismer för ansvarsskyldighet.

Dessutom föreskrivs i mallen för statusavtal en ledningsstruktur där mauretanska tjänstemän kommer att ge instruktioner till utplacerad Frontexpersonal. Detta skapar ett rättsligt tomrum som skapar osäkerhet om byråns rättsliga ansvar för de åtgärder som utförs av dess personal inom ramen för gemensamma insatser, med tanke på att byrån inte skulle utöva någon effektiv kontroll över utplacerad personal. Detta är särskilt problematiskt med tanke på de olika rättsliga ramar som de mauretanska myndigheterna och Frontex är bundna av. Föredraganden anser att denna fråga inte har hanterats tillräckligt av kommissionen och Frontex under förfarandet.

En annan brist i mallen för statusavtal rör de begränsade externa möjligheterna att lämna in klagomål, särskilt eftersom medborgare utanför EU inte har möjlighet att lämna in klagomål till EU:s ombudsman, och Europeiska unionens domstols begränsade behörighet när det gäller yttre åtgärder. Följaktligen undersöker byrån och kommissionen hur dessa möjligheter kan utvidgas, eventuellt med deltagande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europeiska ombudsmannen.

Mot denna bakgrund rekommenderar föredraganden Europeiska kommissionen att på allvar ta itu med ovannämnda brister under förhandlingarna innan man försöker få Europaparlamentets godkännande av statusavtalet. Föredraganden rekommenderar dessutom kommissionen att genomföra en konsekvensbedömning på förhand utan ytterligare dröjsmål för att ta hänsyn till resultaten av denna bedömning. Detta bör följas av en oberoende övervakning av kommissionen i händelse av det faktiska samarbetet på grundval av statusavtalet, i enlighet med parlamentets rekommendation i dess betänkande om skydd av mänskliga rättigheter och EU:s externa migrationspolitik, som antogs i maj 2021.

Förutom de rättsliga bristerna identifierade föredraganden situationen för de grundläggande rättigheterna i Mauretanien som ett problem vid utplaceringen av Frontex på dess territorium. I avsaknad av ett rättsligt asylsystem fastställer FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) rätten till asyl. Personer som inte anses berättigade till asyl avvisas dock till Mali och Senegal av myndigheterna utan ytterligare förfarande. Dessutom finns det praktiska problem med UNHCR:s tillgång till gripna personer, vilket skapar en risk för att människor i behov av skydd avvisas. Migranter och flyktingar står vidare inför ett antal andra frågor som rör allvarliga överträdelser av de mänskliga rättigheterna och dålig behandling, t.ex. avvisning, godtyckliga gripanden, tortyr, frihetsberövande, (könsbaserat) våld, utnyttjande och tillämpning av shariabelagda straff som är olagliga i EU. Frontex operationer i Mauretanien, och under de mauretanska myndigheternas ledningsstruktur, utgör därför en betydande risk för att utplacerad personal blir inblandad i dessa överträdelser.

Föredraganden rekommenderar att Frontex noggrant överväger parlamentets rekommendationer och nära samarbetar med ombudet för grundläggande rättigheter för att ta itu med de frågor som identifieras i betänkandet, och se till att man uppfyller sina skyldigheter i fråga om grundläggande rättigheter. Föredraganden uppmanar också med eftertryck byrån och ombudet för grundläggande rättigheter att grundligt bedöma om det är möjligt att utföra ett verkställande mandat för Frontex på Mauretaniens territorium samtidigt som man fullt ut uppfyller sina skyldigheter i fråga om grundläggande rättigheter enligt EU-rätten.