



Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

2020/2116(INI)

15.1.2021

MIŠLJENJE

Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

upućeno Odboru za vanjske poslove

o zaštiti ljudskih prava i vanjskoj migracijskoj politici EU-a
(2020/2116(INI))

Izvjestiteljica za mišljenje: Sira Rego

PA_NonLeg

PRIJEDLOZI

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove poziva Odbor za vanjske poslove da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- A. budući da je pristup EU-a vanjskoj dimenziji migracija doveo do njegove suradnje s trećim zemljama u području granične kontrole i upravljanja migracijama; budući da je „eksternalizacija” upravljanja granicama EU-a i kontrole migracija zabrinjavajuća s obzirom na moguće rizike od povreda standarda ljudskih prava te da bi EU trebao provoditi humanu i sigurnu graničnu kontrolu i upravljanje migracijama; budući da se novim Paktom EU-a o migracijama i azilu stavlja snažan naglasak na suradnju s trećim zemljama; budući da se svi oblici suradnje moraju zasnivati na temeljnim i ljudskim pravima;
- B. budući da je člankom 208. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) utvrđeno da je glavni cilj politike razvojne suradnje Unije smanjenje i dugoročno iskorjenjivanje siromaštva; budući da je stoga sve veća uporaba razvojne suradnje za kontrolu migracija u trećim zemljama razlog za zabrinutost; budući da dodjela razvojne pomoći EU-a na temelju bilateralnih ili multilateralnih partnerstva sa zemljama u razvoju ne smije biti uvjetovana suradnjom u području migracijskih politika;
- C. budući da pravo EU-a zahtijeva poštovanje temeljnih prava u cjelokupnom unutarnjem i vanjskom djelovanju EU-a; budući da bi ljudska prava trebala biti središnja sastavnica vanjske politike EU-a; budući da bi se u okviru vanjske migracijske politike EU-a trebalo strogo pridržavati Europske konvencije o ljudskim pravima i Povelje EU-a o temeljnim pravima te prava EU-a i međunarodnog prava;
- D. budući da bi cilj vanjske migracijske politike EU-a trebao biti zaštita temeljnih prava prisilno raseljenih osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita u zemljama podrijetla i tranzita; budući da postoje određene zabrinutosti u vezi s utjecajem aktualnih politika na prava osoba u trećim zemljama, osobito na ljudsko dostojanstvo, pravo na napuštanje teritorija, azil, integritet, slobodu i sigurnost, zabranu zlostavljanja, prisilnog udaljenja ili vraćanja, odvrćanja i kolektivnog protjerivanja te postupovna jamstva;
- E. budući da je od 2014. godine najmanje 20 000 ljudi izgubilo život u Sredozemnom moru, a još ih je mnogo više stradalo u pustinji Sahari i drugdje duž migracijskih ruta; budući da postoje dosljedna izvješća o odvrćanju i kršenju ljudskih prava na vanjskim granicama EU-a, posebno onima koje se nalaze između Grčke i Turske te između Hrvatske i Bosne i Hercegovine;
- F. budući da se nepružanjem pomoći osobama u nevolji na moru i odvrćanjem u nesigurne luke u trećim zemljama krše međunarodno pravo mora utvrđeno u Međunarodnoj konvenciji o zaštiti ljudskih života na moru (SOLAS) iz 1974. i Međunarodnoj konvenciji o traganju i spašavanju na moru (SAR) iz 1979., te pravo na život i pravo na azil; budući da bi se države članice trebale pridržavati te obveze u cijelom sredozemnom bazenu i ne bi trebale kriminalizirati pojedince ili organizacije koji pružaju potporu ili pomoć osobama u nevolji, kako je preporučila Komisija u

svojim smjernicama iz 2020. godine¹; budući da je uspostava, djelovanje i održavanje odgovarajuće i učinkovite službe traganja i spašavanja prema međunarodnom pravu mora obvezujuća te bi trebala imati potporu EU-a;

- G. budući da je od 2016. EU povećao broj neformalnih sporazuma i aranžmana o vraćanju i ponovnom prihvatu s trećim zemljama, uključujući zajedničke izjave o migracijama, memorandume o razumijevanju, zajedničke daljnje korake, standardne operativne postupke ili dobru praksu; budući da se, slično službenim sporazumima o ponovnom prihvatu, takvim neformalnim aranžmanima potvrđuju obveze država da ponovno prihvate svoje državljane (ili druge) i uspostave procedure za provedbu vraćanja u praksi; budući da je od 2016. EU sklopio najmanje 11 neformalnih aranžmana, a samo jedan novi sporazum o ponovnom prihvatu; budući da postojeći neformalni aranžmani o migracijama s trećim zemljama ne sadrže ni zaštitne odredbe u pogledu prava državljana trećih zemalja ni odredbe o prekidu ili obustavi zbog kršenja ljudskih prava;
- H. budući da Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) ima veliku ulogu u praktičnoj i operativnoj suradnji s trećim zemljama, uključujući suradnju u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata, pružanja osposobljavanja, operativne i tehničke pomoći nadležnim tijelima trećih zemalja u svrhu upravljanja granicama i granične kontrole, izvođenja operacija ili zajedničkih operacija na vanjskim granicama EU-a ili na državnim područjima trećih zemalja te raspoređivanja časnika za vezu i operativnog osoblja u treće zemlje;
- I. budući da je bivši posebni izvjestitelj UN-a za ljudska prava migranata kritizirao izostanak praćenja i odgovornosti sporazuma EU-a o migracijama; budući da je također zaključio da je malo znakova da su partnerstva za mobilnost polučila dodatne koristi za ljudska prava ili razvoj;
- J. budući da su neke treće zemlje kriminalizirale krijumčarenje i ograničile regionalnu migracijsku mobilnost u okviru svoje suradnje s EU-om; budući da je kriminalizacija migracija u Nigeru utjecala na mogućnost privređivanja za život i slobodno kretanje lokalnog stanovništva unutar područja Gospodarske zajednice zapadnoafričkih država (ECOWAS) koja od 1975. primjenjuje protokole kojima se omogućuje slobodno kretanje osoba u toj regiji;
- K. budući da su brojni istraživački novinari i skupine za praćenje ljudskih prava evidentirali kršenja ljudskih prava koja su prema raznim navodima, izravno ili neizravno, posljedica provedbe migracijske politike EU-a u trećim zemljama; budući da su neke organizacije civilnog društva zbog takvih kršenja pokrenule sudske postupke protiv EU-a i država članica; budući da je Europskom revizorskom sudu podnesena pritužba u vezi s financiranjem EU-a u Libiji, u kojoj se traži obustava programa potpore libijskoj obalnoj straži zbog kršenja financijskih propisa EU-a i međunarodnih propisa o ljudskim pravima²; budući da je Međunarodnom kaznenom sudu podnesena pritužba protiv nekih dužnosnika EU-a i država članica zbog izazivanja smrti tisuća ljudi godišnje, prisilnog vraćanja desetaka tisuća migranata koji pokušavaju pobjeći iz

¹ Smjernice Komisije od 23. rujna 2020. o provedbi pravila EU-a o definiranju i sprečavanju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (C(2020)6470).

² Globalna mreža za pravno djelovanje (GLAN): „Financijsko sudioništvo EU-a u zlostavljanju migranata u Libiji”.

Libije te naknadno počinjenih ubojstava, deportacije, zatvaranja, porobljavanja, mučenja, silovanja, progona i drugih neljudskih djela protiv njih³;

- L. budući da Komisija tek treba ocijeniti učinak provedbe svojih uzastopnih okvira migracijske politike, posebno Globalnog pristupa migraciji i mobilnosti i novog Okvira za partnerstvo, na ljudska prava državljana trećih zemalja, kao i utjecaj suradnje EU-a u području migracija s trećim zemljama na ljudska prava; budući da bi za takvu evaluaciju od koristi bilo savjetovanje s pogođenim zajednicama i njihovo svrsishodno sudjelovanje te je treba provesti u sveobuhvatnom, uključivom i javnom obliku kako bi se zajamčilo da je vanjska migracijska politika EU-a u potpunosti usklađena s ljudskim pravima;
1. poziva Komisiju da provede sveobuhvatnu evaluaciju posljedica vanjske migracijske politike EU-a na ljudska prava i da pritom obrati posebnu pozornost na Izjavu EU-a i Turske, suradnju s Libijom, Zajednički put naprijed s Afganistanom, projekte u okviru Khartoumskog procesa te sporazume Frontexa za suradnju u upravljanju granicama i djelovanje na moru;
 2. poziva Komisiju da u svoju evaluaciju uključi informacije prikupljene trajnim dijalogom s organizacijama civilnog društva i drugim akterima koji rade na terenu te da utvrdi područja i instrumente za poboljšanje na temelju zaključaka te evaluacije;
 3. poziva Komisiju da uspostavi veću suradnju s trećim zemljama vodeći se sveobuhvatnim pristupom u skladu s ljudskim pravima, a posebno s pravom na azil, zabranom zlostavljanja, načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, pravom na slobodu te zabranom kolektivnog protjerivanja;
 4. poziva Komisiju i agencije EU-a da obustave ili preispitaju svoju suradnju s trećim zemljama, uključujući obustavu posebnih sredstava i projekata, koje ugrožavaju ljudska prava pogođenih osoba, među ostalim ako treće zemlje ne poštuju u potpunosti temeljna prava koja proizlaze iz Konvencije UN-a iz 1951. o statusu izbjeglica i Europske konvencije o ljudskim pravima, ili nisu ratificirale te konvencije ili ne poštuju konvencije SOLAS i SAR; ističe da se vanjskom migracijskom politikom EU-a ne bi trebala podupirati presretanja na moru u okviru kojih bi se osobe vraćale u nesigurne luke;
 5. poziva Komisiju i države članice da s obzirom na ozbiljna kršenja ljudskih prava izbjeglica, tražitelja azila i migranata u Libiji, uključujući one koji su presretnuti na moru, hitno preispitaju sve aktivnosti suradnje s libijskom obalnom stražom i obustave ih dok se ne uspostave jasna jamstva o poštovanju ljudskih prava;
 6. ističe Izjavu EU-a i Turske, u kojoj se navodi da je došlo do povreda ljudskih prava koja nisu u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima; poziva Komisiju da hitno preispita Izjavu EU-a i Turske kako bi se zajamčilo da se njome strogo poštuju standardi u području ljudskih prava i prava EU-a;

³ Priopćenje studenata završnog seminara o protuterorizmu i međunarodnim zločinima upućeno Uredu tužitelja Međunarodnog kaznenog suda pod naslovom „Migracijske politike EU-a na središnjem Sredozemlju i u Libiji (2014. – 2019.)”.

7. primjećuje da je suradnja EU-a s trećim zemljama usmjerena na potrebu za povećanjem broja vraćanja, bez temeljite procjene posljedica u pogledu povreda ljudskih prava; ističe da bi pojačane granične kontrole i ograničene vizne politike mogle otežati migrantima da uđu u određenu zemlju, unatoč tome što im je potrebna zaštita; naglašava da se tom situacijom neće samo dovesti u pitanje pravo na napuštanje zemlje, nego i pravo na azil, kako je utvrđeno međunarodnim pravom u području ljudskih prava;
8. duboko je zabrinut zbog konstantnih izvješća o prisilnom odvratanju koje provode europski akteri na vanjskim granicama EU-a; smatra da se kršenjem ljudskih prava, posebno prava na azil, koje počini bilo tko uključen u upravljanje granicama potkopavaju napori za postizanje humane migracijske politike utemeljene na pravima na globalnoj razini;
9. ističe ozbiljnost navoda o nezakonitim radnjama koje provode plovila Frontexa i osuđuje svako potencijalno sudioničko ponašanje u pomorskim operacijama odvratanja migranata; poziva Komisiju, kao čuvaricu Ugovora, da odlučno zatraži neovisnu istragu o tim optužbama i načinima na koje se operacije Frontexa nadziru kako bi se zajamčila usklađenost s međunarodnim pravom te načelima i vrijednostima u pogledu zaštite ugroženih osoba na moru; izražava zabrinutost zbog prijenosa zračnog nadzora Frontexa na treće zemlje kako bi se presrele osobe koje bježe od mučenja te nehumanog i ponižavajućeg postupanja; podsjeća da bi u skladu s člankom 46. Uredbe (EU) 2019/1896 izvršni direktor Frontexa trebao suspendirati ili prekinuti svaku aktivnost, u potpunosti ili djelomično, ako smatra da je došlo do kršenja temeljnih prava ili obveza međunarodne zaštite koja su po svojoj naravi ozbiljna ili za koja je vjerojatno da će se nastaviti;
10. pozdravlja činjenicu da je Komisija priznala da je potrebno uspostaviti neovisni mehanizam za praćenje granica i uključiti taj prijedlog u Pakt EU-a o migracijama i azilu; u tom pogledu poziva na uspostavu mehanizma na razini EU-a kojim bi se omogućila neovisna istraga navodnih kršenja prava EU-a na granicama s ciljem okončanja kršenja temeljnih i ljudskih prava; ustraje u potrebi da se zajamči neovisnost, transparentnost i učinkovitost tog instrumenta;
11. poziva na produženje mandata Agencije EU-a za temeljna prava kako bi joj se omogućilo vršenje savjetodavne uloge u vanjskoj dimenziji politika EU-a o azilu i migraciji te njezino sudjelovanje u zadaćama praćenja;
12. poziva na to da se suradnjom s trećim zemljama u kontekstu vanjske dimenzije migracijske politike EU-a promiče razvoj i rješavaju temeljni uzroci prisilne migracije iskorjenjivanjem siromaštva i stvaranjem gospodarskih prilika, odgovara na kratkoročne i dugoročne potrebe izbjeglica, migranata i zajednica u zemljama podrijetla, tranzita i odredišta, doprinosi borbi protiv ksenofobije, rasizma i diskriminacije, pomaže u osiguravanju boljih životnih uvjeta i zajamčenog pristupa pravima za izbjeglice, migrante i osobe bez državljanstva diljem svijeta te promiče potpuno poštovanje međunarodnog prava i prava EU-a; poziva EU da osobito ne ometa slobodu kretanja u regiji ECOWAS-a, koja ima dugu tradiciju sezonske i kružne migracije;
13. ističe da se suradnja s trećim zemljama treba temeljiti na trajnim i uzajamno korisnim partnerstvima; poziva Komisiju da zajamči da politike razvojne suradnje ne budu u

suprotnosti s načelima i ciljevima iz članka 208. UFEU-a, odnosno smanjenja i dugoročnog iskorjenjivanja siromaštva; ističe da partnerstva za mobilnost i zajednički programi za migracije i mobilnost mogu biti učinkoviti alati za jačanje suradnje s trećim zemljama u području migracija;

14. poziva EU da u osmišljavanje, provedbu i evaluaciju projekata koji se provode u trećim zemljama uključi dijasporu, pogođene zajednice, organizacije pod vodstvom izbjeglica i migranata, posebno one koje vode žene, te predstavnike civilnog društva;
15. ističe da je potrebno povećati nadzor i kontrolu Europskog parlamenta tijekom osmišljavanja, provedbe i evaluacije sporazuma o suradnji s trećim zemljama u pogledu migracija; žali zbog činjenice da je Komisija zaobišla nadzor Europskog parlamenta u svojoj suradnji s trećim zemljama u području migracija;
16. izražava nezadovoljstvo zbog nedostatka transparentnosti Kriznog uzajamnog fonda za Afriku (EUTF), kao i činjenice da Parlament nije uključen u njegov nadzor; poziva Komisiju da detaljno preispita provedbu EUTF-a te da, među ostalim, preispita sastav njegova odbora, zajamči pune ovlasti nadzora Europskog parlamenta nad odabirom projekata i uključi lokalne organizacije civilnog društva koje djeluju na terenu i one koje se bave ljudskim pravima te s njima izgradi dijalog; poziva na transparentnost u provedbi EUTF-a i na izvještavanje Parlamenta u svim fazama;
17. osuđuje činjenicu da se EU i države članice sve češće koriste neformalnim aranžmanima s trećim zemljama pri čemu izostaje nužni parlamentarni, demokratski i pravosudni nadzor; poziva na potpunu transparentnost takvih aranžmana i njihove provedbe; poziva Komisiju da poštuje prava Europskog parlamenta u odlukama o vanjskoj dimenziji migracijskih politika EU-a u skladu s člankom 218. UFEU-a;
18. poziva na to da se odgovarajući operativni mehanizmi, mehanizmi za izvješćivanje, praćenje i odgovornost, uključujući učinkovite pravne lijekove, integriraju u cjelokupnu suradnju EU-a s trećim zemljama, posebno u okviru neformalnih sporazuma i financijske suradnje; posebno poziva Komisiju da uspostavi relevantan mehanizam praćenja koji bi bio neovisan, transparentan, učinkovit, participativan za civilno društvo i radnike na terenu te, periodički, s javno dostupnim rezultatima;
19. poziva EU i države članice da razviju i povećaju sigurne i zakonite načine ulaska u EU kako bi se migrante i izbjeglice zaštitilo od kretanja opasnim rutama, među ostalim znatnim povećanjem doprinosa država članica cilju UNHCR-a o globalnim potrebama za preseljenjem i uvođenjem novih mogućnosti za zakonite migracije za partnerske zemlje, čime bi ih se pretvorilo u vrijedne alate za nadopunjavanje bilateralne i multilateralne suradnje u području zakonitih migracija i mobilnosti; posebno ponavlja da je liberalizacija viza ključna za stvaranje istinskog partnerstva s trećim zemljama;
20. ističe ključnu ulogu međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR, UNICEF i Međunarodna organizacija za migracije, u poboljšanju zaštite ljudskih prava u blizini domova iz kojih ljudi bježe; poziva EU da poveća svoju potporu tim organizacijama i da osigura da humanitarne organizacije u svim svojim aktivnostima imaju puni pristup svim migrantima kojima je potrebna pomoć, među ostalim u centrima za zadržavanje i na graničnim prijelazima, kako bi im se pružila humanitarna i medicinska pomoć, uključujući usluge pronalazanja članova obitelji;

21. primjećuje da većina od dosad sklopljenih 18 službenih sporazuma o ponovnom prihvatu uključuje ponovni prihvrat državljana trećih zemalja u tranzitnoj zemlji; ističe činjenicu da povratak u tranzitne zemlje podrazumijeva rizik od potencijalnih povreda ljudskih prava povratnika; poziva na sustavno uključivanje odredbi o operacionalizaciji ljudskih prava, uključujući načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i mjere za sprečavanje neizravnog ili lančanog prisilnog udaljenja ili vraćanja u sporazume o ponovnom prihvatu i neformalne sporazume; nadalje, poziva Komisiju da osigura da službeni sporazumi o ponovnom prihvatu sadrže klauzulu o suspenziji kojom se omogućuje njihov jednostran prekid ako dovode do upornog kršenja ljudskih prava;
22. ističe da se Uredbom (EU) 2019/1896 od Frontexa zahtijeva da pravodobno, dosljedno, transparentno, cjelovito i točno izvještava Parlament o svojim aktivnostima povezanima sa suradnjom s trećim zemljama, a posebice u vezi s tehničkom i operativnom pomoći u području upravljanja granicama i vraćanja u treće zemlje, raspoređivanja časnika za vezu i da Parlamentu pruža detaljne informacije o poštovanju temeljnih prava;
23. poziva na to da se Frontexovim *ad hoc* sporazumima o statusu obuhvate specifične mjere za operacionalizaciju ljudskih prava kao dijela upravljanja granicama te jasan mehanizam odgovornosti za potencijalne povrede ljudskih prava; poziva Frontex da redovito obavještava odbore Parlamenta DROI, AFET i LIBE o svim aktivnostima koje uključuju suradnju s trećim zemljama, a posebno o operacionalizaciji ljudskih prava u okviru tih aktivnosti.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

| | |
|--|--|
| Datum usvajanja | 12.1.2021 |
| Rezultat konačnog glasovanja | +: 35 -: 27 0: 2 |
| Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju | Magdalena Adamowicz, Malik Azmani, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Clare Daly, Marcel de Graaff, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Nicola Procaccini, Emil Radev, Paulo Rangel, Terry Reintke, Ralf Seekatz, Michal Šimečka, Birgit Sippel, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Dragoș Tudorache, Bettina Vollath, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos |
| Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju | Sira Rego, Miguel Urbán Crespo, Hilde Vautmans, Petar Vitanov |

POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

| 35 | + |
|-------------|--|
| EPP | Jeroen Lenaers |
| S&D | Katarina Barley, Pietro Bartolo, Caterina Chinnici, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Łukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Birgit Sippel, Petar Vitanov, Bettina Vollath, Elena Yoncheva |
| RENEW | Sophia In 'T Veld, Fabienne Keller, Nathalie Loiseau, Maite Pagazaurtundúa, Michal Šimečka, Ramona Strugariu, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans |
| GREENS/ EFA | Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Damien Carême, Alice Kuhnke, Terry Reintke, Tineke Strik |
| THE LEFT | Clare Daly, Cornelia Ernst, Sira Rego, Miguel Urbán Crespo |
| NI | Laura Ferrara, Martin Sonneborn |

| | - |
|-----|--|
| EPP | Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Livia Járóka, Lukáš Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Emil Radev, Paulo Rangel, Ralf Seekatz, Tomas Tobé, Javier Zarzalejos |
| ID | Nicolas Bay, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Marcel De Graaff, Peter Kofod, Annalisa Tardino |
| ECR | Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Assita Kanko, Nicola Procaccini, Jadwiga Wiśniewska |

| | 0 |
|-------|---------------------|
| EPP | Magdalena Adamowicz |
| RENEW | Malik Azmani |

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani