EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

PROZATÍMNÍ ZNĚNÍ
2006/0064(CNS)

5. 12. 2006

*

NÁVRH ZPRÁVY

o návrhu rozhodnutí Rady o uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Maria da Assunção Esteves

Vysvětlivky k označení legislativních postupů

*	Postup konzultace *většina odevzdaných hlasů*
**I	Postup spolupráce (první čtení) *většina odevzdaných hlasů*
**II	Postup spolupráce (druhé čtení) *většina odevzdaných hlasů pro schválení společného postoje* *většina hlasů poslanců Parlamentu pro zamítnutí nebo změnu společného postoje*
***	Postup souhlasu *většina poslanců Parlamentu s výjimkou případů zmíněných v článcích 105, 107, 161 a 300 Smlouvy o ES a v článku 7 Smlouvy o EU*
***I	Postup spolurozhodování (první čtení) *většina odevzdaných hlasů*
***II	Postup spolurozhodování (druhé čtení) *většina odevzdaných hlasů pro schválení společného postoje* *většina hlasů poslanců Parlamentu pro zamítnutí nebo změnu společného postoje*
***III	Postup spolurozhodování (třetí čtení) *většina odevzdaných hlasů pro schválení společného textu*

(Druh postupu závisí na právním základu navrženém Komisí.)

Pozměňovací návrhy k legislativnímu textu

V pozměňovacích návrzích Parlamentu je pozměněný text zvýrazněn ***tučnou kurzívou***. Zvýraznění normální kurzívou označuje části legislativního textu, u nichž je navržena oprava, a má sloužit k usnadnění vypracování konečného znění (např. zjevné chyby nebo vynechání textu v některé jazykové verzi). Tyto navržené opravy podléhají dohodě příslušných oddělení.

OBSAH

Strana

NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 5

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ 6

NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o návrhu rozhodnutí Rady o uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Postup konzultace)

Evropský parlament,

– s ohledem na návrh rozhodnutí Rady (KOM(2006)0191)[1],

– s ohledem na čl. 63 odst. 3 písm. b) a čl. 300 odst. 2 první pododstavec první větu Smlouvy o ES,

– s ohledem na čl. 300 odst. 3 první pododstavec Smlouvy o ES, podle kterého Rada konzultovala návrh s Parlamentem (C6-0168/2006),

– s ohledem na článek 51 a čl. 83 odst. 7 jednacího řádu,

– s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a stanovisko Výboru pro zahraniční věci (A6-0000/2006),

1. schvaluje uzavření dohody;

2. pověřuje svého předsedu, aby předal postoj Parlamentu Radě, Komisi, vládám a parlamentům členských států a Ruské federace.

[1] Dosud nezveřejněný v Úředním věstníku.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

1. Dohoda: historie a důvody

1.1 Historie

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob je pátou dohodou svého druhu, kterou Společenství dojednalo a uzavřelo s třetí zemí. Uzavření dohody o předávání a zpětném přebírání osob s Ruskem bylo již začleněno mezi opatření navržená ve společné strategii EU přijaté dne 4. června 1999. První kolo jednání proběhlo v Moskvě dne 23. ledna 2003. Od října 2004 jednání pokračovala souběžně s jednáními mezi EU a Ruskem o dohodě o zjednodušení udělování víz. Obě dohody byly formálně parafovány v Moskvě dne 4. dubna 2006. Protože dohoda o zjednodušení udělování víz a dohoda o předávání a zpětném přebírání osob jsou propojeny, měly by být obě podepsány a uzavřeny a vstoupit v platnost současně. Myšlenkou stojící za dohodami je reciproční politická kompenzace.

Konečnou podstatu dohody s Ruskem o předávání a zpětném přebírání osob lze shrnout takto: závazky týkající se předávání a zpětného přebírání osob (články 2 až 5) se opírají o zásadu vzájemnosti a zahrnují státní příslušníky smluvních stran (články 2 a 4), státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti (články 3 a 5). Dohoda obsahuje i ustanovení týkající se podmínek pro readmisi (články 3 a 5), postupu průvozu (články 14 a 15 ve spojení s přílohou 6), technických aspektů postupu průvozu (články 6 až 13 ve spojení s přílohami 1 až 5), pravidel o nákladech, ochraně údajů a vztahu k jiným mezinárodním závazkům (články 16 až 18) a členství ve Smíšeném readmisním výboru a jeho úkolů a pravomocí (článek 19). Aby dohoda mohla být převedena do praxe, musí Rusko podle článku 20 uzavřít dvoustranné prováděcí protokoly se všemi členskými státy.

1.2. Důvody

Dohody o předávání a zpětném přebírání osob zapadají do širší strategie řízení přistěhovalectví Unie, jejíž cíl je primárně preventivní a opírá se o spolupráci se zeměmi původu a průvozu. Předání a zpětné převzetí osob představuje poslední možnost. Před nuceným návratem se upřednostňuje dobrovolný návrat. Strategie stanovená Unií v souladu s tímto však ne vždy nachází v praxi řádné uplatnění. Vzhledem k tomu, jak je obtížné zorganizovat efektivní spolupráci se zeměmi původu, se Unie snaží především o nalezení způsobů, jak odesílat přistěhovalce zpět rychleji. Jedna věc, která je často přehlížena, je to, čemu musí přistěhovalci čelit během průvozu a při příjezdu do svých zemí původu.

Politika regulace ilegálního přistěhovalectví musí být nerozlučně spojena s politikou lidských práv. Aby byly dohody o předávání a zpětném přebírání osob legitimní, musí vylučovat technický přístup hromadné či zjednodušující povahy k jevu ilegálního přistěhovalectví, který je opakem humanitárního přístupu. Otázka předávání a zpětného přebírání osob není tak rutinní, jak se na první pohled zdá. Spravedlivý postup předávání a zpětného přebírání osob znamená, že smluvní strany musí mít jasně demokratickou státní strukturu a organizaci svých institucí a jejich politická praxe musí být jistá, aby byla zaručena lidská práva.

Vztahy mezi EU a Ruskem procházejí kritickou fází. Příchod nové dohody o partnerství a spolupráci po roce 2007 závisí na vnímání situace v oblasti lidských práv v Rusku.

2. Úloha Parlamentu

Při uzavírání mezinárodních dohod nemá smysl, aby Parlament působil výhradně jako pozorovatel. Ve skutečnosti není Parlament konzultován až do stádia, v němž již není možné změnit podstatu dohody nebo zabránit tomu, aby byla uzavřena. Je pravda, že článek 300 Smlouvy o ES stanovuje pouze, že Parlament má být v případech tohoto druhu konzultován. Na druhou stranu by měly Rada a Komise po zahájení jednání Parlament pravidelně informovat: povinnost spolupracovat v dobré víře (článek 10 Smlouvy) se netýká pouze vztahů mezi členskými státy a orgány Společenství, ale i vztahů mezi samotnými orgány. Parlament bude i nadále vyzývat Radu a Komisi, aby tuto informační povinnost plnily, kdykoli EU uzavírá dohody se třetími zeměmi.

Parlament vítá skutečnost, že brzy vstoupí v platnost *směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupu pro vracení ilegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí* (KOM(2005)0391 – 2005/0167(COD)); tato směrnice podléhá spolurozhodování a její základní zásady musí být dodrženy v každé specifické dohodě o předávání a zpětném přebírání osob.

Otázka mezinárodních dohod a složitý předmět přistěhovalectví, který zahrnují, vyžadují, aby evropská rozhodnutí byla přijímána demokraticky. Ústavní smlouva dále přinese vnější politice Unie nezbytnou jednotu, logičnost a rozhodovací pravomoc Parlamentu.

3. Politika vracení a lidská práva: souvislosti a procesní podmínky

Lidská práva musí mít v dohodě o předávání a zpětném přebírání osob prominentní místo. To implikuje potřebu vytvářet podmínky umožňující respektování důstojnosti ilegálních přistěhovalců. Dohody o předávání a zpětném přebírání osob jsou v zásadě lidskou, a nikoli technickou záležitostí. Unie nesmí polevit v úsilí potřebném pro úspěch dohody.

Základní podmínky

3.1.1. S cílem vytvořit společnou oblast svobody, bezpečí a spravedlnosti prohlásila Unie, že bude podporovat reformu soudního systému v Rusku a správy hranice země. Parlament naléhá na Radu a Komisi, aby za tímto účelem vynaložily úsilí a aby též podporovaly vzdělávací kurzy pro pohraniční a imigrační úředníky.

3.1.2. Parlament tvrdí, že se schopnost Ruska řídit přistěhovalectví musí zlepšit, aby ruským úřadům umožnila přijmout povinnosti, které jim připadnou podle dohody o předávání a zpětném přebírání osob, jakmile vstoupí v platnost.

3.1.3. Parlament se obává, že neexistuje žádný regulativní rámec pro provádění dohody.

3.1.4. Parlament naléhá na Komisi, aby poskytla ruským úřadům potřebné odborné znalosti, pokud má Rusko splnit své závazky v souladu s mezinárodními normami.

3.1.5. Parlament volá po stále intenzivnějším dialogu s Ruskem o lidských právech. Rusko doposud neratifikovalo protokol č. 6 Evropské úmluvy o lidských právech týkající se zrušení trestu smrti v době míru, nepodepsalo Opční protokol Úmluvy Organizace spojených národů proti mučení a jinému surovému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, neratifikovalo Haagskou úmluvu o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, nespolupracuje plně s Radou Evropy a výbory Organizace spojených národů pro předcházení mučení nedokončilo proces ratifikace Evropské sociální charty a nereformovalo prokuraturu, pokud jde o dodržování závazků, které dalo v Radě Evropy.

3.1.6. Ačkoli znění dohody odkazuje konkrétně na mezinárodní smlouvy podepsané smluvními stranami (článek 18), je rozumné trvat na tom, že musí být uplatňována důkladná kontrola, aby bylo zajištěno, že readmise přistěhovalců ruskými úřady bude slučitelná s nejvyššími standardy lidských práv. Stále častější zprávy, že Rusko směřuje k autoritativnímu režimu, vyvolávají v Parlamentu maximální neklid (srov. mimo jiné *usnesení Evropského parlamentu o vztazích mezi EU a Ruskem,* Úř. věst. č. C 117E, 18. 5. 2006, s. 235, a *usnesení Evropského parlamentu o lidských právech v Rusku a nových právních předpisech o nevládních organizacích,* P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Politika vracení konzistentní s hodnotami Unie se nemůže opírat o čistě represivní přístup zákonů a nařízení, ale musí být začleněna do širšího rozsahu jiných politik. Co je ve skutečnosti zapotřebí, je *akční plán* zaměřený na:

i) intenzifikaci rozvojové spolupráce se zeměmi původu;

ii) měření skutečného rozsahu repatriací, které provádějí členské státy;

iii) návrhy ujednání o společném dozoru, která budou dohodnuta se zeměmi, s nimiž byly dojednány dohody nebo doložky o předávání a zpětném přebírání osob;

iv) aktivní podporu koherence mezi Unií a členskými státy, pokud jde o odbornou přípravu a provádění dvoustranných dohod;

v) podporu intenzivnějšího a strukturovanějšího dialogu s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a s Radou Evropy.

3.1.8. Lze skutečně říci, že vnější politika Unie čelí obrovské výzvě, přičemž přistěhovalectví je jedním z nejdůležitějších a nejcitlivějších aspektů této politiky. Přistěhovalectví vyžaduje, aby povinnosti Unie pro vstup a návrat byly vyváženy, a toho ještě nebylo dosaženo. Vyžaduje integrovaný přístup zahrnující migraci v obou směrech. Výzvou je vytvořit nový institucionální pořádek v rámci Unie umožňující stanovení společné strategie a rozšíření rozhodovací pravomoci Parlamentu na předmět jako celek. Jedinou možnou volbou je demokratická racionálnost, jinými slovy proces spolurozhodování.

3.1.9. Podmínky popsané výše by tvořily ideální souvislosti pro společnou strategii týkající se vracení ilegálních přistěhovalců. Ministři zahraničních věcí a ministři odpovědní za přistěhovalectví se budou muset často scházet s Parlamentem a Komisí, aby určili široké linie

takové strategie a pečlivě prozkoumali její provádění.

Přistěhovalecké záležitosti a spolupráce při správě vnějších hranic jsou lakmusovým papírkem úspěchu vztahů EU s jejími sousedy. Nezdravě založená politika vracení v situaci, kdy se evropskému politickému zřízení nedaří zhostit se všech svých povinností, nemůže být s ohledem na hodnoty Unie nijak odůvodněna.

3.2. Procesní podmínky

Je zjevné, že vrácení způsobí akutní krizi.

Unie musí zajistit, že při vracení budou členské státy a Rusko respektovat základní práva dotčených osob, zejména práva stojící na cestách životem, při němž dojde k migraci, zcela v popředí, konkrétně zákaz diskriminace, fyzickou a psychickou nedotknutelnost, ochranu rodiny, slušné podmínky ve vazbě nebo v průběhu průvozu a základní ochranu týkající se práva na obhajobu. Musí tvořit povinný základ, podle něhož se posuzuje, zda smluvní strany plní dohodu a zda jednají v dobré víře.

i) Jak Komise a Rada zajistí, že výše uvedená práva budou respektována v případě repatriace a zejména masové repatriace?

ii) Jaká ujednání o společném dozoru mají v úmyslu zavést s Ruskem?

iii) Jaká kritéria budou uplatněna, aby bylo zajištěno, že země, kam jsou přistěhovalci vraceni, skýtá ve svém soudním systému záruky spravedlnosti a ve svém politickém systému záruky demokracie?

iv) Jaká ujednání budou přijata pro sdílení informací o zemích určení pro osoby bez státní příslušnosti? Nebo jsou takové země pro účely dohody prázdným místem?

3.2.1. Práva tak musí být zaručena po dobu celého procesu. Znění dohody vyvolává několik otázek.

3.2.1.1. Pokud jde o uchazeče o azyl

Znění dohody výslovně nevylučuje uchazeče o azyl. V důsledku toho by mohla dohoda vést k readmisi uchazečů o azyl, důvody jejichž žádosti ještě nebyly uváženy, nebo byly zamítnuty či prohlášeny za nepřípustné v důsledku uplatnění pojmu „bezpečná třetí země“.

Parlament se ptá Komise, zda se touto záležitostí zabývala ve Smíšeném readmisním výboru, a volá po zárukách, které uchazečům o azyl umožní podstoupit azylové řízení respektující jejich postavení v mezinárodním právu, rozšiřující se rovněž na zásadu nenavracení.

Musí být zaručeno, že specifická mezinárodní ochrana udělená osobám, které dostaly azyl, a uprchlíkům nebude narušována.

3.2.1.2. Pokud jde o státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti

i) Jak budou získávány informace o stavu lidských práv v zemích určení pro státní

příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti?

ii) Status osoby bez státní příslušnosti podle definice v úmluvě OSN z roku 1954 by měl být výslovně uveden v seznamu v článku 18. Je pravda, že seznam není vyčerpávající. Ale výslovný odkaz na osoby bez státní příslušnosti by posloužil ke vzdělávání správních orgánů.

3.2.2. Jelikož se pravomoci Smíšeného readmisního výboru (článek 19) nerozšiřují na monitorování lidských práv, jsou zjevně nedokonalé a skutečně nevyvážené. S dohodou týkající se osob nelze samozřejmě nakládat jako s čistě technickou dohodou.

Parlament tedy doporučuje, aby pravomoci Smíšeného readmisního výboru zahrnovaly pravomoc monitorovat lidská práva v každém stádiu readmise.

3.2.3. Zrychlený postup (čl. 6 odst. 3) navrhuje rušivý neodvolatelný předpoklad týkající se neregulérního statusu dotčených osob. Jak jsou zajištěny záruky, které zahrnuje právo na obhajobu? Jak lze postup v praxi vyrovnat se specifickým statusem uchazečů o azyl v mezinárodním právu?

3.2.4. Pokud jde o oprávnění k průvozu: seznam ochranných opatření v článku 14 nezahrnuje ochranná opatření na ochranu dětí, jednoty rodiny a fyzické a psychické nedotknutelnosti ilegálních přistěhovalců a zásadní ochranná opatření týkající se práva na obhajobu. Výše uvedená ochranná opatření však představují nepostradatelné jádro zásady lidskosti, která musí být dodržována, pokud má být dohoda platná nejen vzhledem k hodnotám Unie, ale i vzhledem k nepsaným zásadám mezinárodního práva.

3.2.5. V dohodě o předávání a zpětném přebírání osob neexistuje možnost navázání doplňkového vztahu k zásadě dobrovolného návratu. V souladu s touto možností musí mít ilegální přistěhovalec jako první alternativu k nucenému návratu možnost stanovit období, v němž odjede dobrovolně.

3.2.6. Potřeba ustanovení o lidských právech: na rozdíl od názorů vyjádřených v poslední době Parlamentem o jednání a uzavření mezinárodních dohod se třetími zeměmi neobsahuje dohoda s Ruskem o předávání a zpětném přebírání osob reciproční „ustanovení o lidských právech a demokracii“, která, pokud by byla porušena, by mohla vést k pozastavení, nebo dokonce k ukončení platnosti dohody.

V odstavci 8 svého *usnesení o ustanoveních o lidských právech a demokracii v dohodách Evropské unie* (2005/2057(INI)) vyzval Parlament k rozšíření „ustanovení o lidských právech a demokracii na všechny nové dohody mezi Evropskou unií a třetími zeměmi, a to jak průmyslovými, tak i rozvojovými, a včetně odvětvových dohod, obchodní a technické nebo finanční pomoci, v souladu s tím, co bylo uskutečněno se státy AKT“.

Parlament nyní vyzývá Komisi a Radu, aby důkladně posoudily provádění uzavíraných dohod týkajících se readmise ilegálních přistěhovalců, přičemž své hodnocení mají opírat o lidská práva.

4. Finanční poznámky

Skutečný problém s dohodou mezi EU a Ruskem o předávání a zpětném přebírání osob spočívá v otázce, zda ochrana lidských práv má zaujímat ústřední místo nebo zda má být odsunuta na druhé místo souhrnným přístupem k vracení, při němž má bezpečnostní aspekt přednost před humanitárním aspektem.

Dohody o předávání a zpětném přebírání osob musí odolat puzení zaměňovat ilegální přistěhovalectví za zločin. Nesmí vést k tendenci umístit vracení do středu přistěhovalecké politiky. Nesmí povolit přílišnou zaujatost čísly a rozmělnit tak soustředění na individuální lidská práva. Dokonce i jedno porušení lidských práv stačí na to, aby nám dalo důvod k obavám. V dohodě nesmí pragmatický rozměr zastínit morální rozměr.

Vztahy mezi Unií a Ruskem se nepřetržitě rozšiřují. Pokud se mají pokládat za skutečný úspěch, musí se z čistě technické sféry přesunout do sféry hodnot. Jedině tak dosáhneme cíle širší Evropy, uvědomující si základní hodnoty a schopné zanechat na světě po sobě stopy.

Na základě těchto úvah uděluje Parlament souhlas s dohodou. Existuje pouze jedno měřítko pro změření legitimnosti dohody: posvátná lidská důstojnost, startovní bod a konečný cíl politik Unie.