Ekstern oversættelse

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse af tilbagetagelsesaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Maria da Assunção Esteves

Ekstern oversættelse

PR_CNS_art83app

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med fede typer og kursiv. Kursivering uden fede typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene om elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 6

Ekstern oversættelse

Ekstern oversættelse

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse af tilbagetagelsesaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til forslag til Rådets afgørelse (KOM(2006)0191)[1],

– der henviser til EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra b), og artikel 300, stk. 2, første afsnit, første sætning,

– der henviser til EF-traktatens artikel 300, stk. 3, første afsnit, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6-0168/2006),

– der henviser til forretningsordenens artikel 51 og artikel 83, stk. 7,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A6-0000/2006),

1. godkender undertegnelsen af aftalen;

2. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen samt til medlemsstaternes og Den Russiske Føderations regeringer og parlamenter.

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

BEGRUNDELSE

1. Aftalen: historie og baggrund

1.1 Historie

Tilbagetagelsesaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation er den femte af sin slags, som Fællesskabet har forhandlet på plads og indgået med et ikkemedlemsland. Indgåelsen af tilbagetagelsesaftalen med Rusland var allerede blandt de foranstaltninger, der blev foreslået i EU's fælles strategi, som blev vedtaget den 4. juni 1999. Den første forhandlingsrunde fandt sted i Moskva den 23. januar 2003. Fra oktober 2004 foregik forhandlingerne sideløbende med forhandlingerne om aftalen om visumlettelse mellem EU og Rusland. De to aftaler blev formelt paraferet i Moskva den 4. april 2006. Eftersom aftalen om visumlettelse og tilbagetagelsesaftalen hænger sammen, bør de underskrives og afsluttes og træde i kraft samtidig. Tankegangen bag aftalerne er gensidig politisk kompensation.

Det endelige indhold af tilbagetagelsesaftalen med Rusland kan sammenfattes som følger: Tilbagetagelsesforpligtelserne i aftalen (artikel 2 til 5) er baseret på gensidighedsreglen og omfatter statsborgere fra de kontraherende parter (artikel 2 og 4) samt statsborgere fra tredjelande og statsløse (artikel 3 og 5). Aftalen indeholder også bestemmelser vedrørende tilbagetagelsesbetingelser (artikel 3 og 5); transitproceduren (artikel 14 og 15 sammen med bilag 6); tekniske aspekter af tilbagetagelsesproceduren (artikel 6 til 13 sammen med bilag 1 til 5); bestemmelser vedrørende udgifter, databeskyttelse og forholdet til andre internationale forpligtelser (artikel 16 til 18); og det blandede tilbagetagelsesudvalgs medlemmer, opgaver og beføjelser (artikel 19). Med henblik på at omsætte aftalen i praksis kræves det i artikel 20, at Rusland indgår bilaterale gennemførelsesprotokoller med alle medlemsstaterne.

1.2. Baggrund

Tilbagetagelsesaftalerne er et led i Unionens bredere strategi for immigrationsforvaltning, der i første omgang skal være præventiv og er baseret på samarbejde med oprindelses- og transitlande. Tilbagesendelse er den sidste udvej. Frivillig tilbagevenden foretrækkes frem for tvungen tilbagesendelse. Men strategien, som Unionen har udarbejdet i henhold til disse retningslinjer, er ikke altid blevet omsat korrekt i praksis. I lyset at problemerne med at tilrettelægge et effektivt samarbejde med oprindelseslandene har Unionen frem for alt forsøgt at finde metoder til en hurtigere tilbagesendelse af indvandrerne. Man overser ofte de problemer, som indvandrerne står med, når de er i transit og vender tilbage til deres oprindelseslande.

En politik til regulering af den illegale indvandring skal kædes uløseligt sammen med menneskerettighedspolitikken. Hvis tilbagesendelsesaftaler skal være legitime, skal de udelukke en summarisk eller overdrevet teknisk, i modsætning til humanitær, tilgang til fænomenet illegal indvandring. Spørgsmålet om tilbagesendelse er ikke så ligetil, som det forekommer ved første øjekast. En rimelig tilbagetagelsesprocedure indebærer, at de kontraherende parter har en entydigt demokratisk statsstruktur, og organisationen af deres

institutioner og politiske praksis skal garantere overholdelse af menneskerettighederne.

Forholdet mellem EU og Rusland er på vej gennem en kritisk fase. Indgåelsen af en ny partnerskabs- og samarbejdsaftale efter 2007 afhænger af opfattelsen af menneskerettighedssituationen i Rusland.

2. Parlamentets rolle

Når der indgås internationale aftaler, giver det ingen mening, at Parlamentet kun skal fungere som observatør. Parlamentet høres faktisk ikke, før det ikke længere er muligt at ændre indholdet i en aftale eller hindre dens indgåelse. Det er korrekt, at EF-traktatens artikel 300 kun giver mulighed for høring af Parlamentet i sager af denne art. På den anden side skal Rådet og Kommissionen informere Parlamentet regelmæssigt, når forhandlingerne er indledt: forpligtelsen til at samarbejde i god tro (artikel 10 i traktaten) gælder ikke kun i forholdet mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, men også i forholdet mellem institutionerne indbyrdes. Parlamentet vil fortsat opfordre Rådet og Kommissionen til at opfylde denne informationspligt, når EU fremover indgår aftaler med ikkemedlemslande.

Parlamentet glæder sig over, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (KOM(2005)0391 - 2005/0167(COD)) snart træder i kraft; direktivet er omfattet af den fælles beslutningsprocedure, og dets grundprincipper skal overholdes ved alle specifikke tilbagesendelsesaftaler.

Spørgsmålet om internationale aftaler og det komplicerede emne indvandring, som de vedrører, kræver, at EU's beslutninger træffes på et demokratisk grundlag. Desuden vil forfatningstraktaten bibringe den nødvendige enighed, sammenhæng og parlamentariske beslutningskraft bag Unionens politik udadtil.

3. Tilbagesendelsespolitik og menneskerettigheder: baggrund og procedureforhold

Menneskerettigheder skal tildeles en fremtrædende plads i tilbagesendelsesaftalen. Dette gør det nødvendigt at skabe forhold, således at de illegale indvandreres værdighed respekteres. Tilbagetagelsesaftaler er grundlæggende et humanitært og ikke et teknisk anliggende. Unionen skal gøre den påkrævede indsats for, at aftalen bliver vellykket.

Baggrund

3.1.1. Med henblik på at indføre et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har Unionen erklæret, at den vil støtte reformer af retsvæsenet i Rusland samt forvaltningen af landets grænser. Parlamentet opfordrer Rådet og Kommissionen til at gøre alt for at nå dette mål og ligeledes at tilbyde kurser for embedsmænd, der arbejder med grænsekontrol og immigrationsspørgsmål.

3.1.2. Parlamentet fastholder, at Ruslands evne til at forvalte indvandringen skal forbedres, således at de russiske myndigheder kan påtage sig det ansvar, der påhviler dem i henhold til tilbagetagelsesaftalen, så snart denne træder i kraft.

Ekstern oversættelse

3.1.3. Parlamentet er bekymret over, at der ikke findes nogen lovgivningsmæssig ramme for gennemførelsen af aftalen.

3.1.4. Parlamentet opfordrer Kommissionen til at stille den nødvendige ekspertviden til rådighed for de russiske myndigheder, for at Rusland skal kunne opfylde sine forpligtelser i overensstemmelse med internationale standarder.

3.1.5. Parlamentet opfordrer til en intensivering af dialogen med Rusland om menneskerettigheder. Rusland har endnu ikke ratificeret protokol nr. 6 til den europæiske menneskerettighedskonvention om afskaffelse af dødsstraf i fredstid; Rusland har ikke underskrevet den frivillige protokol i FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf; Rusland har ikke ratificeret Haag-konventionen om de civile aspekter af bortførelse af børn; Rusland samarbejder ikke fuldt ud med Europarådets og FN's komitéer for bekæmpelse af tortur; Rusland har ikke afsluttet ratificeringsprocedure vedrørende det europæiske socialcharter; og landet har ikke reformeret sin offentlige anklagemyndighed i henhold til de løfter, det har afgivet til Europarådet.

3.1.6. Selv om der i aftaleteksten henvises specifikt til de internationale traktater, som parterne har underskrevet (artikel 18), kan man med fuld ret insisteret på, at der foretages grundige undersøgelser af, hvorvidt de russiske myndigheders tilbagetagelse af indvandrere sker i overensstemmelse med de højeste menneskerettighedsstandarder. De stadig hyppigere rapporter om, at Rusland er på vej imod et autoritært styre, afstedkommer stor bekymring i Parlamentet (jf. bl.a. *Europa-Parlamentets beslutning om forbindelserne mellem EU og Den Russiske Føderation*, OJ C 117E, 18.5.2006, s. 235, og *Europa-Parlamentets beslutning om menneskerettigheder i Rusland og den nye ngo-lovgivning*, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. En tilbagetagelsespolitik, der er forenelig med Unionens værdier, kan ikke være baseret på en udelukkende repressiv lov-og-orden-metode, men skal i stedet tilpasset et større perspektiv bestående af andre politikker. Der er rent faktisk behov for en *handlingsplan*, der sigter mod at

i) intensivere udviklingssamarbejdet med oprindelseslandene;

ii) vurdere det faktiske omfang af medlemsstaternes tilbagesendelser;

iii) udforme fælles tilsynsordninger med lande, med hvilke der er fastlagt tilbagesendelsesordninger eller -klausuler;

iv) aktivt at fremme samhørigheden mellem Unionen og medlemsstaterne, når der er tale om uddannelse og gennemførelse af bilaterale ordninger;

v) fremme en mere intensiv og struktureret dialog med FN's Flygtningehøjkommissær og Europarådet.

3.1.8. Det kan i sandhed siges, at Unionens politik udadtil står over for en kolossal udfordring, idet indvandring er et af de vigtigste og mest følsomme aspekter af denne politik. Indvandringen kræver, at Unionens ansvar med hensyn til indrejse og tilbagerejse bringes i balance, og dette er endnu ikke opnået. Det kræver en integreret metode, der omfatter

indvandring i begge retninger. Udfordringen består i at skabe en ny institutionel orden, inden for hvilken Unionen tillader, at der udarbejdes en fælles strategi, mens Parlamentets beslutningsbeføjelser udvides til at omfatte emnet som helhed. Den eneste mulighed er demokratisk fornuft, med andre ord den fælles beslutningsprocedure.

3.1.9. De betingelser, der beskrives oven for, vil udgøre den ideelle baggrund for en fælles strategi for tilbagesendelse af ulovlige indvandrere. Udenrigsministrene og de ansvarlige ministre for indvandring vil skulle afholde hyppige møder med Parlamentet og Kommissionen for at fastlægge de overordnede retningslinjer for en sådan strategi og ligeledes føre tilsyn med gennemførelsen.

Indvandringsspørgsmål og samarbejde om forvaltningen af de ydre grænser er en lakmusprøve for, hvor vellykkede EU's relationer med sine naboer er. En tilbagesendelsespolitik uden legitimt grundlag i en situation, hvor de europæiske politikere er ude af stand til at påtage sig deres fulde ansvar, kan ikke forsvares i lyset af Unionens værdier.

3.2. Procedureforhold

Det er helt tydeligt, at tilbagesendelse medfører en akut krise.

Unionen må sikre, at der i medlemsstaternes og Ruslands tilbagesendelsesprocedurer tages hensyn til de involveredes grundlæggende rettigheder, navnlig de mest betydningsfulde rettigheder i forbindelse med indvandring, nemlig ikkediskriminering, fysisk og psykisk ukrænkelighed, beskyttelse af familierne, rimelige forhold ved tilbageholdelse og under transitprocedurer, samt væsentlige sikkerhedsmekanismer vedrørende retten til et forsvar. Disse skal udgøre det obligatoriske grundlag for vurderingen af, hvorvidt de kontraherende parter overholder aftalen og handler i god tro.

i) Hvordan vil Kommissionen og Rådet sikre, at ovenstående rettigheder overholdes i tilfælde af tilbagesendelse og navnlig massetilbagesendelse?

ii) Hvilke tilsynsordninger har man til hensigt at indføre over for Rusland?

iii) Hvilke kriterier anvender man til at vurdere, hvorvidt landet, som indvandrerne vender tilbage til, yder garanti for retfærdighed inden for sit retssystem og demokrati i sit politiske system?

iv) Hvilke forholdsregler vil man træffe for at udveksle oplysninger om modtagerlandene for statsløse? Eller udgør sådanne lande i forbindelse med aftalen et tomrum?

3.2.1. Rettighederne skal således sikres gennem hele proceduren. Aftaleteksten giver anledning til adskillige spørgsmål.

3.2.1.1. <u>Vedrørende asylansøgere</u>

Aftaleteksten udelukker ikke eksplicit asylansøgere. Den kan derfor medføre, at asylansøgere,

hvis ansøgninger endnu ikke var blevet gennemgået enkeltvis eller var blevet afvist eller vurderet som uantagelige som følge af anvendelsen af princippet om "sikre tredjelande", opnår fornyet adgang.

Parlamentet beder Kommissionen tage dette spørgsmål op i det blandede tilbagetagelsesudvalg og anmoder om indførelse af sikkerhedsforanstaltninger, så asylansøgerne bliver omfattet af en asylprocedure, hvor deres status i henhold til folkeretten respekteres, ligeledes i henhold til princippet om ikkeafvisning (*"non-refoulement")*..

Det skal garanteres, at den specifikke internationale beskyttelse af personer, der tildeles asyl, og flygtninge ikke undergraves.

3.2.1.2. Vedrørende tredjelandsstatsborgere og statsløse

i) Hvordan vil man skaffe oplysninger om menneskerettighedssituationen i bestemmelseslandene for tredjelandsstatsborgere og statsløse?

ii) Status for statsløse som defineret i FN-konventionen af 1954 bør nævnes udtrykkeligt i listen i artikel 18. Listen er ganske vist ikke udtømmende. Men en eksplicit henvisning til statsløses status bør tjene som vejledning for de administrative myndigheder.

3.2.2. Eftersom den blandede tilbagetagelseskomités (artikel 19) beføjelser ikke går videre end til menneskerettigheder, er de åbenlyst mangelfulde og kendetegnet af en iboende skævhed. En aftale om mennesker kan pr. definition ikke behandles som en rent teknisk aftale.

Parlamentet anbefaler derfor, at den blandede tilbagetagelseskomités beføjelser skal omfatte beføjelser til at overvåge menneskerettighederne på alle niveauer af tilbagetagelsen.

3.2.3. Den fremskyndede procedure (artikel 6, stk. 3) indebærer en bekymringsvækkende formodning om de pågældendes ulovlige status. Hvilke forholdsregler træffes der her for at sikre retten til et forsvar? Hvordan kan proceduren i praksis forenes med asylansøgernes særlige status i folkeretten?

3.2.4. Vedrørende transittilladelse: sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af børn, familiens enhed og de ulovlige indvandreres fysiske og psykiske ukrænkelighed samt den vigtige sikring af retten til en forsvarer er ikke medtaget på listen over sikkerhedsforanstaltninger i artikel 14. Ovennævnte sikkerhedsforanstaltninger udgør en uundværlig kerne i et humanitært princip, der skal overholdes, hvis aftalen skal være gyldig, ikke kun i henhold til Unions principper, men også til de uskrevne principper i folkeretten.

3.2.5. Muligheden for at indføre en supplerende forbindelse til princippet om frivillig tilbagevenden findes ikke i tilbagetagelsesaftalen. I henhold til denne mulighed skal den illegale indvandrer have et bestemt tidsrum, hvor vedkommende kan forlade landet frivilligt som et første alternativ til tvungen tilbagesendelse.

3.2.6. Behov for en menneskerettighedsklausul: I modsætning til Parlamentets seneste synspunkter om forhandling om og indgåelse af internationale aftaler med ikkemedlemsstater

indeholder tilbagetagelsesaftalen med Rusland ikke nogen gensidig "menneskerettigheds- og demokratiklausul", som, hvis den overtrædes, kan føre til suspendering eller endda opsigelse af aftalen.

I punkt 8 i sin *beslutning om menneskerettigheds- og demokratiklausulen i EU-aftaler* (2005/2057(INI)) opfordrede Parlamentet til "at menneskerettigheds- og demokratiklausulen indføres i alle nye aftaler mellem Den Europæiske Union og tredjelande, såvel industrialiserede lande som udviklingslande, herunder i sektoraftaler såsom aftaler om fiskeri, tekstil, handel og tekniske eller finansiel bistand, på samme måde som det er sket i forhold til AVS-staterne".

Parlamentet opfordrer nu Kommissionen og Rådet til at foretage en grundig gennemgang af de aftaler, der indgås, med hensyn til fornyet indrejse for illegale indvandrere, idet denne vurdering baseres på menneskerettigheder.

4. Afsluttende bemærkninger

Det virkelige problem ved tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Rusland ligger i, hvorvidt beskyttelse af menneskerettighederne skal indtage en central placering eller henvises til andenpladsen som følge af en summarisk tilgang til tilbagesendelse, hvor sikkerhedsaspektet får forrang frem for det humanitære aspekt.

Ved tilbagetagelsesaftaler skal man modstå enhver tilskyndelse til at sammenblande illegal indvandring og kriminalitet. De må ikke føre til, at man fristes til at anbringe tilbagesendelse i centrum af indvandringspolitikken. De må ikke betyde, at prioriteringen af tal udvander fokus på den enkeltes menneskerettigheder. Selv en enkelt overtrædelse af menneskerettighederne er nok til at give os anledning til bekymring. I aftalen må den pragmatiske dimension ikke overskygge den moralske dimension.

Forholdet mellem Unionen og Rusland udvider sig konstant. Hvis det skal betegnes som en ægte succes, skal det bevæge sig videre fra det rent tekniske område og ind på værdiområdet. Kun ad den vej kan vi nå målet med et bredere Europa, der er bevidst om grundlæggende værdier og i stand til at sætte sit præg på verden.

Det er ud fra disse overvejelser, at Parlamentet tilslutter sig aftalens indgåelse. Der findes kun én målestok for aftalens legitimitet: sublim menneskelig værdighed, udgangspunktet og endemålet for Unionens politikker.