EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

ESIALGNE
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

RAPORTI PROJEKT

Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus Euroopa Ühenduse ja Venemaa Föderatsiooni vahelise tagasivõtulepingu sõlmimise kohta
((KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Maria da Assunção Esteves

Kasutatud tähised

*	nõuandemenetlus *antud häälte enamus*
**I	koostöömenetlus (esimene lugemine) *antud häälte enamus*
**II	koostöömenetlus (teine lugemine) *antud häälte enamus ühise seisukoha heakskiitmiseks, parlamendi liikmete häälteenamus ühise seisukoha tagasilükkamiseks või muutmiseks*
***	nõusolekumenetlus *parlamendi liikmete häälteenamus, v.a EÜ asutamislepingu artiklites 105, 107, 161 ja 300 ning ELi lepingu artiklis 7 toodud juhtudel*
***I	kaasotsustamismenetlus (esimene lugemine) *antud häälte enamus*
***II	kaasotsustamismenetlus (teine lugemine) *antud häälte enamus ühise seisukoha heakskiitmiseks, parlamendi liikmete häälteenamus ühise seisukoha tagasilükkamiseks või muutmiseks*
***III	kaasotsustamismenetlus (kolmas lugemine) *antud häälte enamus ühise teksti heakskiitmiseks*

(Antud menetlus põhineb komisjoni esitatud õiguslikul alusel.)

Õigusloomega seotud tekstide kohta esitatud muudatusettepanekud

Euroopa Parlamendi muudatusettepanekutes tõstetakse muudetud tekst esile ***paksus kaldkirjas***. *Tavalises kaldkirjas* märgistus on mõeldud asjaomastele osakondadele abiks lõpliku teksti ettevalmistamisel ja tähistab neid õigusakti osi, mille kohta on tehtud parandusettepanek lõpliku teksti vormistamiseks (nt ilmselged vead või puudused antud tõlkeversioonis). Selliste parandusettepanekute puhul tuleb saada vastavate osakondade nõusolek.

SISUKORD

lehekülg

EUROOPA PARLAMENDI ÕIGUSLOOMEGA SEOTUD RESOLUTSIOONI PROJEKT..5

SELETUSKIRI 6

EUROOPA PARLAMENDI ÕIGUSLOOMEGA SEOTUD RESOLUTSIOONI PROJEKT

ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus Euroopa Ühenduse ja Venemaa Föderatsiooni vahelise tagasivõtulepingu sõlmimise kohta
((KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Nõuandemenetlus)

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse ettepanekut võtta vastu nõukogu otsus (KOM(2006)0191)[1];

– võttes arvesse EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b ja artikli 300 lõike 2 esimese lõigu esimest lauset;

– võttes arvesse EÜ asutamislepingu artikli 300 lõike 3 esimest lõiku, mille alusel nõukogu konsulteeris Euroopa Parlamendiga (C6-0168/2006);

– võttes arvesse kodukorra artiklit 51 ja artikli 83 lõiget 7;

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit ja väliskomisjoni arvamust(A6-0000/2006),

1. kiidab lepingu sõlmimise heaks;

2. teeb presidendile ülesandeks edastada Euroopa Parlamendi seisukoht nõukogule ja komisjonile ning liikmesriikide ja Venemaa Föderatsiooni valitsustele ja parlamentidele.

[1] ELTs seni avaldamata

SELETUSKIRI

1. Kokkulepe: ajalugu ja põhjendused

1.1 Ajalugu

Euroopa Ühenduse ja Venemaa Föderatsiooni vaheline tagasivõtuleping on viies samalaadne leping, mille üle on ühendus pidanud läbirääkimisi ühendusse mittekuuluvate riikidega ja mida ta on pidanud nendega sõlmima. Tagasivõtulepingu sõlmimine Venemaa Föderatsiooniga oli kantud juba 4. juunil 1999. aastal vastu võetud Euroopa Liidu ühisstrateegias kavandatud meetmete hulka. Esimene läbirääkimiste voor peeti 23. jaanuaril 2003 Moskvas. Alates 2004. aasta oktoobrist toimusid need läbirääkimised paralleelselt läbirääkimistega Euroopa Liidu ja Venemaa lihtsustatud viisamenetluse lepingu üle. Kõnesoleva kahe lepingu menetlemine algatati ametlikult Moskvas 4. aprillil 2006. Kuna lihtsustatud viisamenetluse leping ja tagasivõtuleping on omavahel seotud, tuleks need mõlemad alla kirjutada, sõlmida ja jõustada samaaegselt. Nende lepingute puhul eeldatakse vastastikuseid poliitilisi järeleandmisi.

Venemaaga sõlmitava tagasivõtulepingu lõppsisu võib kokku võtta järgmiselt: tagasivõtulepingus (artiklid 2–5) sätestatud tagasivõtukohustused põhinevad vastastikkuse põhimõttel ja käsitlevad lepinguosaliste kodanikke (artiklid 2 ja 4) koos kolmandate riikide kodanike ning kodakondsuseta isikutega (artiklid 3 ja 5). Tagasivõtulepingus on ka sätted, milles käsitletakse tagasivõtutingimusi (artiklid 3 ja 5); transiitvedu (artiklid 14 ja 15 koos 6. lisaga); tagasivõtumenetluse tehnilisi aspekte (artiklid 6–13 koos 1.–5. lisaga); hinnaeeskirju, andmekaitset ja seoseid muude rahvusvaheliste kohustustega (artiklid 16–18) ning tagasivõtu ühiskomisjoni liikmelisust, ülesandeid ja pädevust (artikkel 19). Selleks et tagasivõtulepingut oleks tegelikult võimalik rakendada, kohustatakse artiklis 20 Venemaad sõlmima kõikide liikmesriikidega kahepoolsed rakendusprotokollid.

1.2. Põhjendused

Tagasivõtuleping ühildub Euroopa Liidu laiema migratsioonijuhtimisstrateegiaga, mis on mõeldud eeskätt preventiivsena ning põhineb koostööl päritolu- ja transiidiriikidega. Tagasivõtmine on viimane abinõu. Vabatahtlikku tagasipöördumist eelistatakse sunniviisilisele tagasisaatmisele. Euroopa Liidu poolt nendes suundades kindlaksmääratud strateegiat ei rakendata siiski alati õigesti. Kuna tõhusa koostöö korraldamisel päritoluriikidega esineb raskusi, on Euroopa Liit otsinud eelkõige viise sisserändajate kiiremaks tagasisaatmiseks. Üks sageli tähelepanuta jäetud asjaolu on olukord, milles sisserändajad peavad olema transiidi ajal ja nende saabumisel päritoluriikidesse.

Ebaseadusliku sisserände tõkestamise poliitika peab olema lahutamatult seotud inimõiguste järgimise poliitikaga. Selleks et tagasivõtuleping oleks õiguspärane, tuleb selle puhul välistada, et ebaseadusliku sisserände humanitaarõigusliku käsitluse asemel võidaks kasutada lihtmenetluslikku või lihtsustatud tehnilist käsitlusviisi. Tagasivõtu küsimus ei ole nii hästi läbi töötatud, nagu see võiks esmapilgul paista. Õiglane tagasivõtukord eeldab, et lepinguosalistel on ühemõtteliselt demokraatlik riigikord ning riigiasutuste struktuur ja riikide poliitilised tavad tagavad inimõiguste järgimise.

ELi ja Venemaa suhted läbivad praegu kriitilist faasi. Uue partnerlus- ja koostöölepingu sõlmimine pärast 2007. aastat oleneb ettekujutusest inimõiguste olukorra kohta Venemaa.

2. Parlamendi osa

Rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel ei ole parlamendil mõtet esineda ainult vaatleja rollis. Tegelikult ei konsulteerita parlamendiga kuni etapini, mille puhul ei ole enam võimalik lepingu sisu muuta või vältida lepingu sõlmimist. Tõepoolest, EÜ asutamislepingu artiklis 300 on neil juhtudel sätestatud üksnes parlamendiga konsulteerimise nõue. Kuid ühtlasi peavad nõukogu ja komisjon parlamenti korrapäraselt informeerima pärast läbirääkimiste avamist: kohustus teha heas usus koostööd (asutamislepingu artikkel 10) ei ole kohaldatav ainult liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide suhete puhul, vaid ka institutsioonide endi vaheliste suhete puhul. Parlament pöördub jätkuvalt nõukogu ja komisjoni poole nõudega järgida kõnesolevat informeerimisnõuet iga kord, kui Euroopa Liit sõlmib edaspidi lepinguid Euroopa Liitu mittekuuluvate riikidega.

Parlament on rahul tõsiasjaga, et peatselt valmib *Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv ühisnõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel* (KOM(2005)0391 – 2005/0167(COD)); selle direktiivi puhul tuleb rakendada kaasotsustusmenetlust ja selle olulisi põhimõtteid tuleb järgida iga konkreetse tagasivõtulepingu korral.

Rahvusvaheliste lepingute probleemi olemasolu ja nendega seotud keeruline migratsiooniteema nõuavad, et Euroopa otsused võetaks vastu demokraatlikul alusel. Peale selle annab Euroopa Liidu välispoliitikale vajaliku ühtsuse, järjekindluse ja parlamentaarse otsustuspädevuse põhiseaduse leping.

3. Tagasisaatmispoliitika ja inimõigused: taust ja protseduuritingimused

Tagasivõtulepingus peavad olema tõstetud esikohale inimõigused. See on seotud vajadusega tingimuste loomiseks ebaseaduslike sisserändajate inimväärikuse austamiseks. Tagasivõtulepingud ei ole tehniline küsimus, vaid põhimõtteliselt humanitaarküsimus. Euroopa Liit ei tohi loobuda jõupingutustest, mis on vajalikud selles küsimuses kokkuleppele jõudmiseks.

Tausttingimused

3.1.1. Silmas pidades ühise vabadus-, turvalisus- ja õigusruumi loomist, deklareeris Euroopa Liit, et ta toetab kohtusüsteemi ümberkujundamist Venemaal ja riigipiiride haldamist. Parlament nõuab kindlalt nõukogult ja komisjonilt kõikide jõupingutuste tegemist sellel suunal ning piirivalve- ja sisserändeametnikele mõeldud õppekursuste edendamist.

3.1.2. Parlament on jätkuvalt arvamusel, et Venemaa migratsioonijuhtimissuutlikkust tuleb suurendada, selleks et Venemaa ametiasutused suudaksid kanda tagasivõtulepingu alusel neile pandavaid kohustusi alates tagasivõtulepingu jõustumise tähtajast.

3.1.3. Parlament väljendab muret selle üle, et kõnesoleva tagasivõtulepingu rakendamiseks puudub õiguslik raamistik.

3.1.4. Parlament nõuab kindlalt, et komisjon annaks Venemaa ametiasutustele vajalikud

eriteadmised, juhul kui Venemaa täidab oma kohustusi kooskõlas rahvusvaheliste normidega.

3.1.5. Parlament nõuab Venemaaga peetava inimõiguste alase dialoogi intensiivistamist. Venemaa ei ole veel ratifitseerinud Euroopa inimõiguste konventsiooni protokolli nr 6 surmanuhtluse kaotamise kohta rahuajal; ta ei ole alla kirjutanud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni piinamise ja muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooni fakultatiivsele protokollile; ta ei ole veel ratifitseerinud lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitlevat rahvusvahelist Haagi konventsiooni; ta ei tee igakülgset koostööd Euroopa Nõukoguga ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni komiteedega piinamise vältimiseks; ta ei ole lõpule viinud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimismenetlust; ta ei ole ümber kujundanud oma prokuratuuri kooskõlas Euroopa Nõukogus võetud kohustustega.

3.1.6. Kuigi tagasivõtulepingu tekstis viidatakse konkreetselt lepinguosaliste poolt alla kirjutatud rahvusvahelistele lepingutele (artikkel 18), on õiguspärane tungivalt nõuda ametliku uurimise rakendamist, selleks et kindlaks teha, kas sisserändajate tagasivõtmine Venemaa ametiasutuste poolt vastab inimõiguste kõige kõrgematele standarditele. Parlamenti teevad äärmiselt rahutuks üha sagenevad teated selle kohta, et Venemaa kaldub autoritarismi. (vrd ms: *Euroopa Parlamendi resolutsioon Euroopa Liidu ja Venemaa vaheliste suhete kohta*, ELT C 117E, 18.5.2006, lk 235, ning *Euroopa Parlamendi resolutsioon inimõiguste kohta Venemaal ja uue valitsusväliseid organisatsioone käsitlevate õigusaktide kohta*, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Euroopa Liidu väärtustega kooskõlas olev tagasisaatmispoliitika ei saa põhineda üksnes repressiivsel avaliku korra tagamisele keskendatud lähenemisviisil, vaid peab hõlmama ka laiemat muude poliitikatega seotud valdkonda. On vaja tegevuskava, mis oleks suunatud järgmistele eesmärkidele:

i) päritoluriikidega toimuva arengukoostöö intensiivistamine;

ii) liikmesriikide poolt läbiviidava repatrieerimise tegeliku määra hindamine;

iii) ühise järelevalvekorra väljatöötamine koostöös riikidega, kellega on peetud läbirääkimisi tagasivõtulepingute või tagasivõtutingimuste üle;

iv) Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahelise ühtsuse aktiivne edendamine väljaõppe ja kahepoolsete kokkulepete rakendamise alal;

v) intensiivsema ja enam struktureeritud dialoogi edendamine ÜRO Pagulaste Ülemkomissari Ameti ja Euroopa Nõukogu vahel.

3.1.8. Tegelikult võib väita, et Euroopa Liidu välispoliitika ees on suur väljakutse, kusjuures selle poliitika üks tähtsamaid ja tundlikumaid aspekte on sisseränne. Sisseränne nõuab, et Euroopa Liidu vastutus seoses sisenemise ja tagasipöördumisega oleks tasakaalustatud, kuid seda ei ole veel saavutatud. See nõuab mõlemasuunalist rännet hõlmavat integreeritud lähenemisviisi. Väljakutse seisneb selles, et Euroopa Liidus tuleb luua uus institutsiooniline kord, mis võimaldaks kindlaks määrata ühise strateegia ja laiendada parlamendi otsustuspädevust probleemile tervikuna. Valida saab ainult mõistuspärase demokraatia, teiste

sõnadega kaasotsustamismenetluse tee.

3.1.9. Eespool kirjeldatud nõuete järgimine looks ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmise ühisstrateegiale parima tausta. Sisserände eest vastutavad välisministrid ja ministrid peaksid sageli kohtuma parlamendi ja komisjoniga, selleks et kindlaks määrata selle strateegia üldsuunad ja läbi vaadata selle rakendused.

Sisserände küsimused ja välispiiride halduse alane koostöö on Euroopa Liidu naaberriikidega arendatavate suhete edukuse proovikivi. Silmas pidades Euroopa Liidu väärtusi ja olukorras, kus Euroopa poliitiline süsteem ei suuda endale võtta kogu vastutust, ei saaks halvasti põhjendatud tagasisaatmispoliitikat õigustada.

3.2. Protseduuritingimused

On ilmselge, et tagasisaatmine toob kaasa terava kriisi.

Euroopa Liit peab tagama, et liikmesriigid ja Venemaa järgiksid tagasisaatmismenetluse puhul asjaomaste isikute põhiõigusi, eriti rändel esinevate eluseisunditega seotud õigusi, nimelt mittediskrimineerimise, füüsilise ja psühholoogilise puutumatuse ja perekonna kaitse nõudeid, inimväärseid tingimusi inimeste kinnipidamisel või transiitveol ja tagaksid nende õiguste kaitse. Need tingimused peavad moodustama kohustusliku aluse selle hindamiseks, kas lepinguosalised järgivad lepingut ja toimivad heauskselt.

i) Kuidas komisjon ja nõukogu tagavad, et repatrieerimisel, eriti massilisel repatrieerimisel järgitakse eespool osutatud õigusi?

ii) Millised ühised järelevalvemeetmed kavatsevad nad kehtestada koos Venemaaga?

iii) Milliseid kriteeriume rakendatakse selleks, et kindlaks teha, kas riigis, kuhu sisserändajad naasevad, on tagatud kohtusüsteemi õiguslikkus ja poliitilise süsteemi demokraatlikkus?

iv) Milliseid meetmeid võetakse selleks, et kodakondsuseta isikute puhul vahetada teavet sihtriikide kohta? Kas nende riikide küsimust kõnesolevas tagasivõtulepingus üldse käsitletakse?

3.2.1. Õigused peavad olema tagatud kogu tagasisaatmismenetluse jooksul. Tagasivõtulepingu tekst tekitab rea küsimusi.

3.2.1.1. <u>Varjupaigataotlejad</u>

Tagasivõtulepingu tekstis ei välistata selgesõnaliselt varjupaigataotlejaid. Järelikult võib see tingida varjupaigataotlejate tagasivõtmise enne, kui nende taotlused on omaette läbi vaadatud, või pärast seda, kui nende taotlused on tagasi lükatud või loetud mittevastuvõetavaks turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise tõttu.

Parlament teeb komisjonile ettepaneku tõsta see küsimus üles tagasivõtu ühiskomisjonis ja nõuda tagatisi selle kohta, et varjupaigataotlejatele võimaldataks juurdepääs varjupaigamenetlusele, mille puhul austataks nende rahvusvahelise õiguse järgset staatust, mis hõlmab ka mittetagasisaatmise põhimõtet.

Tuleb tagada, et ei rikutaks varjupaiga saanud isikute ja põgenike rahvusvahelise kaitse põhimõtet.

3.2.1.2. Kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud

i) Kuidas saadakse teavet inimõiguste olukorra kohta kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute rände sihtriikides?

ii) Artikli 18 nimekirjas peaks olema selgelt mainitud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1954. aasta konventsioonis määratletud kodakondsuseta isikute staatus. Väidetavalt ei ole nimekiri ammendav. Selgesõnaline viide kodakondsuseta isikute staatusele aitaks siiski kaasa haldusasutuste informeerimisele.

3.2.2. Kuna tagasivõtu ühiskomisjoni pädevusse ei kuulu inimõiguste järelevalve (artikkel 19), on tagasivõtu ühiskomisjoni pädevus ilmselt ebapiisav ja sisuliselt vildak. Inimesi käsitlevat lepingut ei saa, arvestades tema määratlust, käsitleda puhttehnilise lepinguna.

Sellepärast soovitab parlament, et tagasivõtu ühiskomisjoni pädevusse kuuluks ka järelevalve inimõiguste järgimise üle kõikidel tagasivõtuetappidel.

3.2.3. Kiirendatud menetlus (artikli 6 lõige 3) tähendab, et rikutakse tühistamatut eeldust asjassepuutuvate isikute erandliku staatuse kohta. Kuidas on siin sätestatud tagatised, mis tulenevad õigusest kaitsele? Kuidas saab kiirendatud menetlust tegelikult kooskõlla viia varjupaigataotlejate rahvusvahelise õiguse järgse eristaatusega?

3.2.4. Transiitveo lubamine: artiklis 14 esitatud tagatiste nimekirjas puuduvad tagatised laste, perekondade ühtsuse ja ebaseaduslike sisserändajate füüsilise ja psühholoogilise puutumatuse kaitseks; seal puuduvad ka olulised õiguste kaitse tagatised. Eespool loetletud tagatised kujutavad endast siiski inimsuse põhimõtte asendamatut tuuma, mida tuleb järgida, selleks et tagasivõtuleping oleks kooskõlas nii Euroopa Liidu väärtustega kui ka rahvusvahelise tavaõigusega.

3.2.5. Tagasivõtulepingus ei ole ette nähtud vabatahtliku tagasipöördumise põhimõttega täiendamise võimalust. Selle võimaluse kohaselt oleks esimese alternatiivina sunniviisilisele tagasisaatmisele ebaseaduslikel sisserändajatel lubatud teatava riigisviibimise aja jooksul sisseränderiigist vabatahtlikult lahkuda.

3.2.6. Inimõiguste klausli vajadus: vastupidi parlamendi poolt hiljuti väljendatud seisukohtadele Euroopa Liitu mittekuuluvate riikidega läbirääkimiste pidamise ja rahvusvaheliste lepingute sõlmimise kohta, ei ole Venemaaga sõlmitavas tagasivõtulepingus vastastikust inimõiguste ja demokraatia klauslit, mille rikkumine võiks kaasa tuua tagasivõtulepingu peatamise või isegi lõpetamise.

Parlamendi resolutsiooni 2005/2057(INI) (*inimõiguste ja demokraatia klausli kohta Euroopa Liidu lepingutes*) 8. lõikes nõudis parlament, et „inimõiguste ja demokraatia klauslit tuleb laiendada kõikidele uutele Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahelistele lepingutele (olenemata sellest, kas kolmas riik on industriaal- või arengumaa), kaasa arvatud sektorilepingud, kaubandus- ja tehnika- või finantsabi suundades, mida on järgitud AKV riikide puhul”.

Parlament nõuab nüüd komisjonilt ja nõukogult, et sõlmitavate lepingute rakendamist hinnataks inimõiguste alusel, silmas pidades ebaseaduslike sisserändajate tagasivõtmist.

4. Lõppmärkused

Euroopa Liidu ja Venemaa vahelise tagasivõtulepinguga seotud tegelik probleem seisneb selles, kas inimõiguste kaitse asetatakse kesksele kohale või antakse sellele teisejärguline koht tagasipöördumise üldise käsitlusviisi abil, mille puhul turvalisuse aspektid on tähtsamal kohal kui humanitaaraspektid.

Tagasivõtulepingud peavad võimaldama vastu panna survele segamini ajada ebaseaduslik sisseränne ja kuritegevus. Nad ei tohi soodustada tagasipöördumise asetamist sisserändepoliitika keskmesse. Nad ei tohi võimaldada peatähelepanu suunamist arvulistele näitajatele selle asemel, et keskenduda üksikisiku inimõigustele. Isegi üks inimõiguste rikkumise juhtum peab andma meile põhjust muretsemiseks. Tagasivõtulepingu pragmaatiline dimensioon ei tohi varjutada moraalset dimensiooni.

Euroopa Liidu ja Venemaa suhted laienevad püsivalt. Selleks et pidada neid tõeliselt edukateks, peaksid need suhted väljuma puhttehnilisest sfäärist väärtuste sfääri. Ainult sellel teel saavutame me laiema Euroopa eesmärgi, märgates põhiväärtusi ja paistes silma maailmas.

Nendel kaalutlustel esitab parlament omapoolsed tagasivõtulepingu rõhuasetused. On olemas üksainus tagasivõtulepingu legitiimsuse mõõdupuu: inimväärikuse ülimuslikkus, Euroopa Liidu poliitikate lähtekoht ja lõppeesmärk.