EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

NEGALUTINIS
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl readmisijos susitarimo pasirašymo tarp Europos bendrijos ir Rusijos Federacijos
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėja: Maria da Assunção Esteves

Procedūrų sutartiniai ženklai

*	Konsultavimosi procedūra *balsavusių narių balsų dauguma*
**I	Bendradarbiavimo procedūra (pirmasis svarstymas) *balsavusių narių balsų dauguma*
**II	Bendradarbiavimo procedūra (antrasis svarstymas) *balsavusių narių balsų dauguma pritariama bendrajai pozicijai* *visų Parlamento narių balsų dauguma atmetama arba taisoma bendroji pozicija*
***	Pritarimo procedūra *visų Parlamento narių balsų dauguma, išskyrus EB sutarties 105, 107, 161 ir 300 straipsniuose bei ES sutarties 7 straipsnyje numatytus atvejus*
***I	Bendro sprendimo procedūra (pirmasis svarstymas) *balsavusių narių balsų dauguma*
***II	Bendro sprendimo procedūra (antrasis svarstymas) *balsavusių narių balsų dauguma pritariama bendrajai pozicijai* *visų Parlamento narių balsų dauguma atmetama arba taisoma bendroji pozicija*
***III	Bendro sprendimo procedūra (trečiasis svarstymas) *balsavusių narių balsų dauguma pritariama bendram tekstui*

(Procedūra pasirenkama atsižvelgiant į Komisijos pasiūlytą teisinį pagrindą.)

Teisės akto pakeitimai

Parlamento pakeitimų tekstas paryškinamas ***pusjuodžiu kursyvu.*** Paryškinimas *paprastu kursyvu* parodo atitinkamiems skyriams tas teisės akto projekto vietas, kurias siūloma taisyti rengiant galutinį tekstą (pvz., tekste tam tikra kalba paliktas akivaizdžias klaidas ar praleistas vietas). Pasiūlytiems tokio pobūdžio pataisymams reikalingas atitinkamų skyrių sutikimas.

TURINYS

Psl.

EUROPOS PARLAMENTO TEISĖKŪROS REZOLIUCIJOS PROJEKTAS.....6

AIŠKINAMOJI DALIS.....7

EUROPOS PARLAMENTO TEISĖKŪROS REZOLIUCIJOS PROJEKTAS

dėl pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl readmisijos susitarimo pasirašymo tarp Europos bendrijos ir Rusijos Federacijos
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Konsultavimosi procedūra)

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo (COM(2006)0191)[1],

– atsižvelgdamas į EB sutarties 63 straipsnio 3 dalies b punktą ir 300 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos pirmą sakinį,

– atsižvelgdamas į EB sutarties 300 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą, pagal kurią Taryba kreipėsi į Parlamentą dėl konsultacijos (C6-0168/2006),

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 51 straipsnį ir 83 straipsnio 7 dalį,

– atsižvelgdamas į Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto pranešimą ir Užsienio reikalų komiteto nuomonę (A6-0000/2006),

1. pritaria susitarimo sudarymui;

2. paveda Pirmininkui perduoti Parlamento poziciją Tarybai ir Komisijai bei valstybių narių ir Rusijos Federacijos parlamentams ir vyriausybėms.

[1] Dar nepaskelbta Oficialiajame leidinyje.

AIŠKINAMOJI DALIS

1. Susitarimas. Istorija ir priežastys

1.1. Istorija

Europos bendrijos ir Rusijos Federacijos readmisijos susitarimas yra penktasis susitarimas, dėl kurio Bendrija derėjosi ir kurį sudarė su trečiąja šalimi. Sudaryti readmisijos sutartį su Rusija buvo numatyta pagal ES bendrosios strategijos, patvirtintos 1999 m. birželio 4 d., priemones. Pirmasis derybų ratas įvyko 2003 m. sausio 23 d. Maskvoje. Nuo 2004 m. spalio mėn. derybos vyko lygiagrečiai su derybomis dėl ES ir Rusijos susitarimo dėl supaprastintos vizų išdavimo tvarkos. Abu susitarimai buvo oficialiai pasirašyti 2006 m. balandžio 4 d. Maskvoje. Kadangi susitarimas dėl supaprastintos vizų išdavimo tvarkos ir susitarimas dėl readmisijos susiję, abu turi būti parengti, pasirašyti ir turi įsigalioti tuo pačiu metu. Šie susitarimai – tarsi dvišalė politinė kompensacija.

Galutinis Susitarimo dėl readmisijos turinys gali būti perteiktas taip: readmisijos prievolės apibrėžtos sutartyje (2–5 straipsniai) laikantis abišališkumo principo ir apima sutarties šalių piliečius (2 ir 4 straipsniai), taip pat trečiųjų šalių piliečius ir asmenis be pilietybės (3 ir 5 straipsniai). Sutartyje taip pat pateikiamos nuostatos, susijusios su: readmisijos sąlygomis (3 ir 5 straipsniai); tranzito veiksmais (14 ir 15 straipsniai kartu su 6 priedu); readmisijos procedūrai taikytinomis techninėmis nuostatomis (6–13 straipsniai kartu su 1–5 priedais); taisyklėmis, susijusiomis su išlaidomis, duomenų apsauga ir sąveika su kitais tarptautiniais įsipareigojimais (16–18 straipsniai); Jungtinio readmisijos komiteto sudėtimi, užduotimis ir kompetencija (19 straipsnis). Siekiant užtikrinti, kad susitarimas būtų taikomas praktiškai, 20 straipsnyje nustatoma, jog Rusija privalo sudaryti dvišalius vykdomuosius protokolus su visomis valstybėmis narėmis.

1.2. Priežastys

Readmisijos susitarimai yra platesnės Europos Sąjungos migracijos srautų valdymo strategijos dalis; siekiama, kad ši strategija visų pirma būtų prevencinio pobūdžio ir būtų grindžiama bendradarbiavimu su kilmės ir tranzito šalimis. Readmisijos imamasi tik kaip paskutinės išeities. Pirmenybė teikiama savanoriškam grįžimui, o ne priverstiniam grąžinimui. Vis dėlto ši Europos Sąjungos sukurta strategija ne visada patenkinamai įgyvendinama praktiškai. Atsižvelgdama į tai, kad sunku veiksmingai bendradarbiauti su kilmės šalimis, Europos Sąjunga visų pirma sutelkė dėmesį į būdų, kaip greičiau grąžinti imigrantus, paiešką. Dažnai pamirštama, su kuo jiems tenka susidurti vykstant tranzitu arba grįžus į kilmės šalį.

Nelegalios migracijos reguliavimo politika turi būti neatskiriamai susijusi su žmogaus teisių politika. Siekiant, kad readmisijos susitarimai būtų teisėti, reikia, kad juos sudarant būtų atsisakyta apibendrinamo arba supaprastinato, techninio ir nehumaniško požiūrio į nelegalios migracijos reiškinį. Readmisijos klausimas nėra toks vienareikšmiškas, kaip galėtų atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Siekiant, kad readmisijos procedūra būtų teisinga, reikia, jog sutarties šalys turėtų aiškią demokratinę struktūrą ir kad institucijų sandara bei jų politinė veikla padėtų užtikrinti, jog bus

laikomasi žmogaus teisių.

ES ir Rusijos santykiai patiria esminių išbandymų. Ar po 2007 m. bus pasirašytas naujas Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas, priklauso nuo to, kaip bus suvokiama žmogaus teisių padėtis Rusijoje.

2. Europos Parlamento vaidmuo

Netikslinga, kad sudarant tarptautinius susitarimus Europos Parlamentas būtų vien tik stebėtojas. Iš tikrųjų su Parlamentu konsultuojamasi tik tada, kai jau neįmanoma nei pakeisti susitarimo turinio, nei sukliudyti jį sudaryti. Tiesa, kad EB sutarties 300 str. numatoma, jog su Parlamentu šiais klausimais tik konsultuojamasi. Vis dėlto Taryba ir Komisija turėtų nuo pat derybų pradžios nuolat informuoti Parlamentą: pareiga bendradarbiauti gera valia (Sutarties 10 str.) siejama ne tik su valstybių narių ir Bendrijos institucijų santykiais, bet ir su Bendrijos tarpinstituciniais santykiais. Europos Parlamentas ir toliau reikalaus, kad ateityje sudarant ES ir trečiųjų šalių susitarimus, Taryba ir Komisija vykdytų šią pareigą teikti informaciją.

Europos Parlamentas džiaugiasi, kad greitai bus pateikta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (COM(2005) 391, 2005/0167 (COD)), kurią priimant bus taikoma bendro sprendimo procedūra ir į kurios pagrindinius principus turės būti atsižvelgiama sudarant konkrečius readmisijos susitarimus.
Sprendžiant tarptautinių susitarimų ir su jais susijusius sudėtingus migracijos klausimus, reikia, kad Europos sprendimai būtų priimami demokratiškai. Konstitucinė sutartis taip pat suteiks Europos Sąjungos išorės politikai reikalingos vienybės, nuoseklumo ir sprendimų priėmimo galią Parlamentui.

3. Grąžinimo politika ir žmogaus teisės. Bendrosios ir procedūrinės aplinkybės

Žmogaus teisės turi būti pagrindinė susitarimo dėl readmisijos tema. Vadinasi, siekiant užtikrinti pagarbą nelegalių migrantų orumui, turėtų būti nustatytos pagrindinės bendrosios ir procedūrinės sąlygos. Šių susitarimų esmė yra žmogiškasis, o ne techninis aspektas. Europos Sąjunga turi dėti pastangas, kad susitarimas būtų sėkmingas.

3.1. Bendrosios aplinkybės

3.1.1. Kurdama bendrą laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, Europos Sąjunga pareiškė, kad rems Rusijos teisingumo sistemos reformą ir padės valdyti jos sienas. Parlamentas ragina Tarybą ir Komisiją sutelkti visas pastangas siekiant šio tikslo ir skatinti rengti pasienio bei migracijos tarnybų personalo mokymo kursus.

3.1.2. Parlamentas pabrėžia būtinybę sustiprinti Rusijos Federacijos gebėjimą valdyti migraciją, kad jos valdžios institucijos galėtų prisiimti įsipareigojimus, teksiančius joms pagal readmisijos sutartį nuo šios sutarties įsigaliojimo dienos.

3.1.3. Parlamentas reiškia susirūpinimą dėl to, kad nėra reglamentavimo sistemos, pagal kurią būtų galima įgyvendinti susitarimą.

3.1.4. Parlamentas primygtinai ragina Komisiją perteikti Rusijos valdžios institucijoms dalykines žinias, kad ši šalis galėtų vykdyti savo įsipareigojimus pagal tarptautines normas.

3.1.5. Parlamentas reikalauja vykdyti vis intensyvesnį dialogą su Rusija žmogaus teisių klausimais. Rusija dar neratifikavo Žmogaus teisių apsaugos konvencijos šeštojo protokolo dėl mirties bausmės panaikinimo, nepasirašė Jungtinių Tautų konvencijos prieš kankinimus ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą, neratifikavo Hagos konvencijos dėl tarptautinio vaikų grobimo civilinių aspektų, ne visapusiškai bendradarbiauja su Europos Tarybos ir Jungtinių Tautų kankinimo prevencijos komitetu, nebaigė ratifikuoti Europos socialinės chartijos, nereformavo generalinės prokuratūros pagal Europos Taryboje prisiimtus įsipareigojimus.

3.1.6. Nepaisant to, kad susitarime yra konkrečios nuorodos į tarptautines sutartis, kurias pasirašė šalys (18 str.), turi būti kruopščiai patikrinta, ar Rusijos valdžios institucijų vykdoma imigrantų readmisija atitinka su žmogaus teisėmis susijusius aukščiausius reikalavimus. Vis dažnesni pranešimai apie tai, kad Rusijos Federacija linksta į autoritarizmą, kelia didžiulį Europos Parlamento susirūpinimą (plg. ir Europos Parlamento rezoliuciją dėl ES ir Rusijos santykių, OL C 117, 2006 5 18, p. 235, Europos Parlamento rezoliuciją dėl žmogaus teisių Rusijoje, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Atsižvelgiant į Europos Sąjungos vertybes vykdoma grąžinimo politika negali būti grindžiama vien tik griežtomis priemonėmis ir represiniu požiūriu, bet turėtų kuo plačiau apimti ir kitas politikos sritis. Iš tikrųjų reikia veiksmų plano, skirto:

i) glaudesniam vystomajam bendradarbiavimui su kilmės šalimis vykdyti;
ii) valstybių narių vykdomos repatriacijos tikrajam mastui įvertinti;
iii) bendroms kontrolės priemonėms, kurias reikia aptarti su šalimis, su kuriomis deramasi dėl susitarimų sudarymo arba readmisijos sąlygų, kurti;
iiii) skatinti Europos Sąjungą ir valstybes nares elgtis nuosekliai sudarant ir taikant dvišalius susitarimus;
iiiii) skatinti intensyvesnį ir aiškesnį dialogą su Jungtinių Tautų aukštuoju komisaru pabėgėlių reikalams ir Europos Taryba.

3.1.8. Dera pasakyti, kad visa tai yra didžiulis Europos Sąjungos užsienio politikos uždavinys. Imigracija yra vienas iš svarbiausių ir opiausių šios politikos aspektų. Dėl imigracijos randasi poreikis siekti pusiausvyros tarp Europos Sąjungos kompetencijos sričių, susijusių su įvažiavimu ir grąžinimu, o to iki šiol nepasiekta. Reikia visapusiško požiūrio į šią dvikryptę migraciją. Iškyla uždavinys sukurti naują institucinę Europos Sąjungos tvarką, pagal kurią būtų nustatyta bendra strategija ir Parlamento sprendžiamoji galia išplėsta bei taikoma sprendžiant visus susijusius klausimus. Tiesiog žūtbūtinai reikia demokratinio racionalumo, t. y. bendro sprendimo procedūros.

3.1.9. Minėtosios bendrosios sąlygos sudarytų bendros nelegalių migrantų grąžinimo strategijos pagrindą. Reikės dažnų paruošiamųjų užsienio reikalų ir migracijos ministrų susitikimų su Europos Parlamentu ir Komisija, kad būtų nustatytos šios strategijos gairės ir išnagrinėta, kaip ją įgyvendinti.

Migracijos ir bendradarbiavimo valdant išorės sienas klausimai yra rimtas išbandymas norint

nustatyti, ar ES ir jos kaimynų santykiai klostosi sėkmingai. Grąžinimo politika, neturinti tvirto pagrindo, ir Europos politikai, neprisiėmę visų susijusių įsipareigojimų, yra nepateisinami, turint mintyje Europos Sąjungos vertybes.

3.2. Procedūrinės aplinkybės

Akivaizdu, kad grąžinimo procesą ištiko krizė.
Europos Sąjunga turi užtikrinti, kad, vykdydamos grąžinimo procedūrą, valstybės narės ir Rusijos Federacija gerbtų pagrindines susijusių asmenų teises, ypač tas, kurios gyvybiškai svarbios migruojant: nediskriminavimo, fizinio ir psichologinio neliečiamumo, šeimos apsaugos, nežeminamų sąlygų sulaikius arba vykstant tranzito procedūrai, būtiniausių gynybos garantijų. Tai turėtų būti pagrindiniai rodikliai, pagal kuriuos būtų vertinama, ar šalys laikosi susitarimo ir vertinama gera jų valia.

i) Kaip Komisija ir Taryba ketina patikrinti, ar tokių teisių laikomasi vykstant repatriacijai, visu pirma masinei repatriacijai?
ii) Kokius bendrus su Rusijos Federacija kontrolės mechanizmus ketinama sukurti?
iii) Kokius kriterijus ketinama taikyti siekiant nustatyti, kokias savo teisinės sistemos teisingumo garantijas ir kokias savo politinės sistemos demokratines garantijas gali pasiūlyti šalis, į kurią grįžtama?
iiii) Kaip bus užtikrinamas keitimasis informacija apie asmenų be pilietybės paskirties šalis? O gal sutartyje asmenų be pilietybės paskirties šalis – tuščia vieta?

3.2.1. Teisės turi būti užtikrinamos visos procedūros metu. Dėl susitarimo turinio kyla įvairių klausimų.

3.2.1.1. Dėl prieglobsčio prašytojų

Susitarime aiškiai nepasakyta, kad jis netaikomas prieglobsčio prašytojams. Taigi tai galėtų reikšti, kad readmisijos procedūra taikoma prieglobsčio prašytojams, į kurių prašymus nebuvo pakankamai atsižvelgta arba kurių prašymai buvo atmesti arba pripažinti nepriimtinais pagal vadinamąjį saugių trečiųjų šalių principą.

Parlamentas ragina Komisiją iškelti šį klausimą Jungtiniame readmisijos komitete ir prašyti nustatyti sąlygas, pagal kurias prieglobsčio prašytojai turėtų teisę pasinaudoti prieglobsčio suteikimo procedūra, kurią taikant būtų atsižvelgiama į šios procedūros statusą tarptautinėje teisėje, įskaitant negrąžinimo principą.

Reikia būtinai užtikrinti, kad nebūtų pakenkta specialiai tarptautinei prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių apsaugai.

3.2.1.2. Dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės.

i) Kaip galima sužinoti, kokia žmogaus teisių padėtis trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės paskirties šalyse?
ii) Jungtinių Tautų 1954 m. konvencijoje apibrėžtas asmenų be pilietybės statusas turėtų būti aiškiai paminėtas 18 str. sąraše. Reikia pripažinti, kad sąrašas neišsamus. Vis dėlto aiški nuoroda į asmenų be pilietybės statusą turi auklėjamąjį poveikį valdymo institucijoms.

3.2.2. Kadangi į Jungtinio readmisijos komiteto kompetenciją (19 str.) neįeina žmogaus teisių stebėjimas, ji akivaizdžiai nepakankama ir vienpusiška. Su žmonėmis susijęs susitarimas iš principo negali būti grynas techninis susitarimas.
Taigi Europos Parlamentas rekomenduoja įtraukti į Jungtinio readmisijos komiteto kompetenciją žmogaus teisių stebėjimą visos procedūros metu.

3.2.3. Minima pagreitinta procedūra (6 str. 3 dalis) kelia susirūpinimą, nes tarsi leidžia rastis išankstinei prielaidai, kad susijusių asmenų statusas neteisėtas. O kaip ją vykdant užtikrinama teisė į gynybą? Kaip ši procedūra praktiškai gali būti suderinta su ypatingu prieglobsčio prašytojų statusu tarptautinėje teisėje?

3.2.4. Dėl leidimo vykti tranzitu. Nepilnamečių ir šeimos vientisumo apsaugos, nelegalių imigrantų fizinio ir psichologinio neliečiamumo ir pagrindinių teisių į gynybą garantijos neminimos tarp 14 str. išvardytų garantijų. Vis dėlto minėtosios garantijos yra neliečiamas žmogiškumo principo, kurio, jeigu norima, kad susitarimas galiotų, reikia laikytis atsižvelgiant ne tik į Europos Sąjungos, bet ir į nerašytus tarptautinės teisės principus, pagrindas.

3.2.5. Readmisijos susitarime nenumatoma papildomos galimybės grįžti savanoriškai. Atsižvelgiant į šią galimybę, nelegaliam emigrantui kaip pirmoji priverstinio grąžinimo alternatyva turėtų būti nustatytas terminas, iki kurio jis galėtų išvykti savo noru.

3.2.6. Išlygos dėl žmogaus teisių būtinybė. Nepaisant naujausios Europos Parlamento pozicijos dėl derybų dėl tarptautinių susitarimų ir jų sudarymo su trečiosiomis šalimis, į readmisijos susitarimą su Rusija neįtraukta abiem šalims galiojanti vadinamoji žmogaus teisių ir demokratijos išlyga, kurios nesilaikant susitarimas galėtų būti sustabdytas arba net nutrauktas.

Parlamentas primena, kad Rezoliucijos dėl žmogaus teisių ir demokratijos išlygos Europos Sąjungos susitarimuose (2005/2057 (INI)) 8 dalyje jis nustatė, jog „žmogaus teisių ir demokratijos išlygą (reikia) įrašyti į visus naujus Europos Sąjungos ir trečiųjų šalių, išsivysčiusių ir besivystančių, susitarimus, taip pat ir į sektorių susitarimus, prekybos ir techninę ar finansinę paramą, kaip tai buvo padaryta susitarime su AKR šalimis“.

Parlamentas ragina Komisiją ir Tarybą griežtai vertinti, kaip žmogaus teisių laikymosi požiūriu vykdomi susitarimai dėl nelegalių imigrantų readmisijos, kuriuos jos pasirašo.

4. Apibendrinamosios pastabos

Iš tikrųjų ES ir Rusijos readmisijos susitarimo problema yra ta, kad negalima žinoti, ar pagrindinis dėmesys skiriamas žmogaus teisėms, ar pirmenybė teikiama apibendrinanmajam požiūriui į grąžinimą, visų pirmą atsižvelgiant į saugumo, o ne į žmoniškumo aspektus.

Sudarant readmisijos susitarimus reikia atsispirti norui sutapatinti nelegalią migraciją su nusikalstamumu. Juos sudarant neturi būti linkstama kaip migracijos politikos pagrindą pasirinkti grąžinimo klausimą. Siekiant statistiškai tenkinančių sprendimų, neturi būti pamirštama skirti ypatingą dėmesį žmogaus teisėms. Užtenka vieno vienintelio nepagarbos

žmogaus teisėms atvejo, kad jis sukeltų susirūpinimą. Sudarant susitarimą praktiniai aspektai neturi užgožti moralinių aspektų.

Europos Sąjungos ir Rusijos santykiai apima vis daugiau sričių. Norint, kad šie santykiai būtų iš tikrųjų sėkmingi, reikia kad juose imtų dominuoti ne gryni techniniai aspektai, o vertybės. Tik taip pasieksime tikslą sukurti atviresnę Europą, gerbiančią pagrindines vertybes ir galinčią įsitvirtinti pasaulyje.

Atsižvelgdamas į šiuos pasvarstymus, Europos Parlamentas pritaria susitarimo pasirašymui. Susitarimo teisėtumą galima įvertinti taikant vienintelį kriterijų: didelę pagarbą žmogiškajam orumui, nes ji yra Europos Sąjungos politikos krypčių pagrindas ir tikslas.