EIROPAS PARLAMENTS

2004 *2009*

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

PAGAIDU
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*****

ZIŅOJUMA PROJEKTS

par priekšlikumu Padomes Lēmumam par nolīguma noslēgšanu starp Eiropas Kopienu un Krievijas Federāciju par atpakaļuzņemšanu
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referente: *Maria da Assunção Esteves*

Izmantoto apzīmējumu skaidrojums

*	Apspriežu procedūra *nodoto balsu vairākums*
**I	Sadarbības procedūra (pirmais lasījums) *nodoto balsu vairākums*
**II	Sadarbības procedūra (otrais lasījums) *nodoto balsu vairākums, lai apstiprinātu kopējo nostāju* *Parlamenta deputātu vairākums, lai noraidītu vai grozītu kopējo nostāju*
***	Piekrišanas procedūra *Parlamenta deputātu vairākums, izņemot gadījumus, kas minēti EK līguma 105., 107., 161. un 300. pantā un ES līguma 7. pantā*
***I	Koplēmuma procedūra (pirmais lasījums) *nodoto balsu vairākums*
***II	Koplēmuma procedūra (otrais lasījums) *nodoto balsu vairākums, lai apstiprinātu kopējo nostāju* *Parlamenta deputātu vairākums, lai noraidītu vai grozītu kopējo nostāju*
***III	Koplēmuma procedūra (trešais lasījums) *nodoto balsu vairākums, lai apstiprinātu kopīgo projektu*

(Norādīto procedūru izvēlas atkarībā no Komisijas ierosinātā juridiskā pamata)

Grozījumi normatīvā tekstā

Parlamenta grozījumos izmaiņas ir ***treknrakstā*** un ***slīprakstā.*** Teksts *parastā slīprakstā* tehniskajiem dienestiem norāda tās normatīvā teksta daļas, kurās ir ierosināti labojumi galīgajam teksta variantam (piemēram, nepārprotami kļūdainas teksta daļas vai to izlaidumi kādā no valodām). Šie labojumu ierosinājumi jāapstiprina attiecīgajiem tehniskajiem dienestiem.

SATURS

Lpp.

EIROPAS PARLAMENTA NORMATĪVĀS REZOLŪCIJAS PROJEKTS**Error! Bookmark not defined.**

PASKAIDROJUMS .....**Error! Bookmark not defined.**

LV

Ārējais tulkojums

EIROPAS PARLAMENTA NORMATĪVĀS REZOLŪCIJAS PROJEKTS

par priekšlikumu Padomes Lēmumam par nolīguma noslēgšanu starp Eiropas Kopienu un Krievijas Federāciju par atpakaļuzņemšanu
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Apspriežu procedūra)

Eiropas Parlaments,

– ņemot vērā priekšlikumu Padomes lēmumam (COM(2006)0191)[1],
– ņemot vērā EK līguma 63. panta 3. punkta b) apakšpunkta un 300. panta 2. punkta pirmā apakšpunkta pirmo teikumu,

– ņemot vērā EK līguma 300. panta 3. punkta pirmo apakšpunktu, saskaņā ar kuru Padome ir apspriedusies ar Parlamentu (C6-0168/2006),

– ņemot vērā tā Reglamenta 51. pantu un 83. panta 7. punktu,

– ņemot vērā Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejas ziņojumu un Ārlietu komitejas atzinumu (A6-0000/2006),

1. apstiprina nolīguma noslēgšanu;

2. uzdod tā priekšsēdētājam nosūtīt šo nostāju Padomei un Komisijai, kā arī dalībvalstu valdībām un parlamentiem un Krievijas Federācijai.

[1] OV vēl nav publicēts.

PASKAIDROJUMS

1. Nolīgums: vēsture un iemesli

1.1 Vēsture

Atpakaļuzņemšanas nolīgums starp Eiropas Kopienu un Krievijas Federāciju ir piektais šāda veida nolīgums, ko Kopiena ir sagatavojusi un noslēgusi ar valsti, kas nav ES dalībvalsts. Atpakaļuzņemšanas nolīguma noslēgšana ar Krieviju jau bija iekļauta ierosinātajos pasākumos ES kopīgajā stratēģijā, ko pieņēma 1999. gada 4. jūnijā. Pirmā sarunu kārta notika 2003. gada 23. janvārī Maskavā. No 2004. oktobra sarunas noritēja paralēli ar sarunām par ES un Krievijas nolīgumu par vīzu režīma atvieglošanu. Abi nolīgumi oficiāli tika sākti 2006. gada 4. aprīlī Maskavā. Tā kā nolīgums par vīzu režīma atvieglošanu un atpakaļuzņemšanas nolīgums ir saistīti, tie abi jāparaksta un jānoslēdz, kā arī tiem jāstājas spēkā vienlaikus. Nolīgumu iemesls ir abpusēja politiska kompensācija.

Atpakaļuzņemšanas nolīguma ar Krieviju galīgo saturu var apkopot šādi: nolīgumā (2.–5. pantā) noteikto atpakaļuzņemšanas saistību pamatā ir savstarpīguma likums, un tās attiecas uz līgumslēdzēju pušu pilsoņiem (2. un 4. pants), kā arī trešo valstu pilsoņiem un bezvalstniekiem (3. un 5. pants). Nolīgumā ir arī noteikumi attiecībā uz atpakaļuzņemšanas noteikumiem (3. un 5. pants), tranzīta operācijām (14. un 15. pants kopā ar 6. pielikumu), atpakaļuzņemšanas procedūras tehniskajiem aspektiem (6.–13. pants kopā ar 1.–5. pielikumu), noteikumi par izmaksām, datu aizsardzību un saikni ar starptautiskajām saistībām (16.–18. pants), kā arī Kopējās atpakaļuzņemšanas komitejas dalību, uzdevumiem un pilnvarām (19. pants). Lai nolīgumu varētu ieviest praksē, 20. pantā prasīts, lai Krievija noslēdz divpusējus ieviešanas protokolus ar visām dalībvalstīm.

1.2. Iemesli

Atpakaļuzņemšanas nolīgumi ietilpst plašākā Kopienas migrācijas pārvaldības stratēģijā, kura ir paredzēta galvenokārt preventīva un kuras pamatā ir sadarbība ar izcelsmes un tranzīta valstīm. Atpakaļuzņemšana ir pēdējais līdzeklis. Brīvprātīga atgriešanās ir ieteicamāka nekā piespiedu atgriešanās. Tomēr Eiropas Savienības noteiktā stratēģijā šajā izpratnē ne vienmēr atrod pareizu praktisku izpausmi. Ņemot vērā grūtības organizēt efektīvu sadarbību ar izcelsmes valstīm, Eiropas Savienība galvenokārt ir centusies atrast veidus, kā imigrantus ātrāk nosūtīt atpakaļ. Jautājums, kuram bieži nepievērš uzmanību, ir saistīts ar grūtībām, ar ko imigrantiem ir jāsastopas ceļā uz izcelsmes valstīm un ierodoties tajās.

Politikai, kas regulē nelegālo imigrāciju, jābūt nesaraujami saistītai ar cilvēktiesību politiku. Lai atpakaļuzņemšanas nolīgumi būtu likumīgi, tajos ir jāizslēdz saīsināti vai vienkāršoti tehniska pieeja nelegālās imigrācijas fenomenam, kura ir pretstatā humānai pieejai. Jautājums par atpakaļuzņemšanu nav tik noteikts, kā šķiet no pirmā skatiena. Godīga atpakaļuzņemšanas procedūra paredz, ka līgumslēdzējām pusēm ir jābūt nekļūdīgi demokrātiskai valsts struktūrai un iestāžu organizācijai, kā arī politiskajai praksei jābūt nemainīgai, lai garantētu cilvēktiesības.

Attiecības starp ES un Krieviju pašlaik piedzīvo kritisku posmu. Jaunā partnerības un

sadarbības nolīguma stāšanās spēkā pēc 2007. gada ir atkarīga no priekšstata par situāciju cilvēktiesību jomā Krievijā.

2. Parlamenta loma

Kad tiek noslēgti starptautiski nolīgumi, Parlamentam nav nozīmes darboties vienīgi kā novērotājam. Patiesībā ar Parlamentu nekonsultējas līdz posmam, kurā vairs nav iespējams mainīt nolīguma būtību vai nepieļaut tā noslēgšanu. Ir tiesa, ka EK līguma 300. pantā noteikts, ka šādos gadījumos ar Parlamentu tikai jākonsultējas. No otras puses, tiklīdz ir sākušās sarunas, Padomei un Komisijai ir regulāri jāinformē Parlaments: pienākums lojāli sadarboties (līguma 10. pants) attiecas ne tikai uz attiecībā starp dalībvalstīm un Kopienas iestādēm, bet arī uz attiecībām starp pašām iestādēm. Parlaments arī turpmāk aicinās Padomi un Komisiju pildīt šo informēšanas pienākumu, kad ES turpmāk noslēgs nolīgumus ar valstīm, kas nav ES dalībvalstis.
Parlaments atzinīgi vērtē faktu, ka drīz tiks pieņemta *Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu pilsoņu atgriešanos, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi* (COM(2005)0391 – 2005/0167(COD)); par šo direktīvu lemj saskaņā ar koplēmuma procedūru, un tās būtiskie principi ir jāievēro katrā konkrētā atpakaļuzņemšanas nolīgumā.

Jautājums par starptautiskiem nolīgumiem un sarežģītais migrācijas temats, ko tie ietver, prasa, lai Eiropas lēmumi tiktu pieņemti uz demokrātiska pamata. Turklāt Konstitucionālais līgums piešķirs Eiropas Savienības ārpolitikai nepieciešamo vienotību, saskaņotību un Parlamenta lēmumu pieņemšanas pilnvaras.

3. Atgriešanās politika un cilvēktiesības: situācija un procedurālie apstākļi

Atpakaļuzņemšanas nolīgumā liela loma ir jāpiešķir cilvēktiesībām. Tas paredz nepieciešamību radīt apstākļus, kas ļauj ievērot nelegālo imigrantu cieņu. Atpakaļuzņemšanas nolīgumi būtībā ir humāns, nevis tehnisks jautājums. Eiropas Savienībai jāpieliek vajadzīgās pūles, lai nolīgums būtu veiksmīgs.

Situācijas apstākļi

3.1.1. Lai izveidotu kopēju brīvības, drošības un tiesiskuma telpu, Eiropas Savienība ir paziņojusi, ka tā atbalstīs tiesu sistēmas un robežu pārvaldības reformas Krievijā. Parlaments mudina Padomi un Komisiju pielikt visas pūles, lai sasniegtu šo mērķi, kā arī veicināt apmācības kursus robežu un imigrācijas ierēdņiem.

3.1.2. Parlaments uzskata, ka ir jāuzlabo Krievijas spēja pārvaldīt migrāciju, lai Krievijas varas iestādēm dotu iespēju uzņemties pienākumus, kas tām būs jāpilda saskaņā ar atpakaļuzņemšanas nolīgumu, tiklīdz tas stāsies spēkā.

3.1.3. Parlaments ir norūpējies, ka nepastāv reglamentējošas sistēmas nolīguma ieviešanai.

3.1.4. Parlaments aicina Komisiju nodrošināt Krievijas iestādes ar nepieciešamajām zināšanām, ja Krievija gatavojas ievērot tās saistības saskaņā ar starptautiskajiem standartiem.

3.1.5. Parlaments aicina veidot aizvien intensīvāku dialogu ar Krieviju par cilvēktiesībām.

Krievija vēl nav ratificējis Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas protokolu Nr. 4 par nāvessoda atcelšanu miera laikā; tā nav parakstījusi Apvienoto Nāciju konvencijas Fakultatīvo protokolu pret spīdzināšanu un citu nežēlīgu, necilvēcīgu vai pazemojošu izturēšanos vai sodīšanu; tā nav ratificējusi Hāgas Konvenciju par bērna starptautiskas nolaupīšanas civiltiesiskajiem aspektiem; tā nav pilnībā sadarbojusies ar Eiropas Padomi un Apvienoto Nāciju Organizācijas komitejām attiecībā uz spīdzināšanas novēršanu; tā nav pabeigusi Eiropas Sociālās hartas ratifikācijas procedūru; un tā nav reformējusi Valsts prokuratūru, pildot solījumus, kurus tā deva Eiropas Padomē.

3.1.6. Kaut arī nolīguma teksts konkrēti attiecas uz pušu parakstītajiem starptautiskajiem līgumiem (18. pants), ir likumīgi pieprasīt ieviest rūpīgu uzraudzību, lai nodrošinātu, ka Krievijas iestāžu veiktā imigrantu atpakaļuzņemšana atbilst augstākajiem cilvēktiesību standartiem. Aizvien biežākie ziņojumi par to, ka Krievija pietuvojas autoritārismam, izraisa ārkārtēju satraukumu Parlamentā (sal. citu starpā: *Eiropas Parlamenta rezolūcija par ES un Krievijas attiecībām*, OV C 117E, 18.5.2006, 235. lpp. un *Eiropas Parlamenta rezolūcija par cilvēktiesībām Krievijā un NVO piemērojamo jauno likumdošanu,* P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Atgriešanās politikas, kas ir saskanīga ar Eiropas Savienības vērtībām, pamatā nevar būt tīri represīva likuma un kārtības pieeja, bet tā vietā šī politika ir jāietver plašākā citu politiku jomā. Patiesībā ir nepieciešams *rīcības plāns* ar mērķiem:

i) pastiprināt attīstības sadarbību ar izcelsmes valstīm;

ii) novērtēt pašreizējo repatriāciju apjomu, ko veic dalībvalstis;

iii) izstrādāt kopīgus uzraudzības pasākumus, kas jāievieš ar valstīm, ar kurām ir noslēgti atpakaļuzņemšanas nolīgumi vai noteikumi;

iv) aktīvi veicināt saskaņotību Eiropas Savienības un dalībvalstu starpā attiecībā uz apmācību un divpusēju nolīgumu ieviešanu;

v) sekmēt intensīvu un strukturētu dialogu ar Apvienoto Nāciju Augsto komisāru bēgļu jautājumos un Eiropas Padomi.

3.1.8. Patiešām var teikt, ka Eiropas Savienības ārpolitika saskaras ar milzīgu izaicinājumu, un imigrācija ir viens no svarīgākajiem un delikātākajiem šīs politikas tematiem. Imigrācija prasa līdzsvarot Eiropas Savienības atbildību par iebraukšanu un izbraukšanu, un tas vēl nav panākts. Tai nepieciešama integrēta pieeja, kurā ietverta migrācija abos virzienos. Uzdevums ir izveidot Eiropas Savienībā jaunu institucionālu kārtību, ļaujot sagatavot kopēju stratēģiju un paplašinot Parlamentam lēmumu pieņemšanas pilnvaras attiecībā uz šo tematu kopumā. Vienīgā iespēja ir demokrātiska racionalitāte, citiem vārdiem – koplēmuma procedūra.

3.1.9. Iepriekš aprakstītie apstākļi veido ideālu situāciju, lai izveidotu kopīgu stratēģiju nelegālu imigrantu atpakaļnosūtīšanai. Ārlietu ministriem un par imigrāciju atbildīgajiem ministriem būs jāorganizē biežas sanāksmes ar Parlamentu un Komisiju, lai noteiktu šādas stratēģijas vispārīgās nostādnes un arī rūpīgi pārbaudītu tās ieviešu.

Imigrācijas jautājumi un sadarbība ārējo robežu pārvaldības jomā ir izšķiroša pārbaude panākumiem ES attiecībās ar tās kaimiņvalstīm. Nepamatotu politiku nevar attaisnot saskaņā ar Savienības vērtībām situācijā, kurā Eiropas politiskajai sistēmai neizdodas uzņemties pilnu atbildību.

3.2. Procedurālie apstākļi

Ir nepārprotami, ka atgriešanās ir saistīta ar nopietnu krīzi.

Eiropas Savienībai jānodrošina, ka atgriešanās procedūrā dalībvalstis un Krievija ievēro iesaistīto cilvēku pamattiesības, jo īpaši tās, kas ir visredzamākās sociālajā klasē, kurā notiek migrācija, proti: nediskriminācija, fiziskā un psiholoģiskā neaizskaramība, ģimeņu aizsardzība, atbilstoši apstākļi, kad cilvēki ir aizturēti vai atrodas tranzīta procedūrā, un būtiski drošības pasākumi attiecībā uz tiesībām uz aizstāvību. Tām jāveido obligāts pamats, kas jāizmanto, novērtējot to, vai līgumslēdzējas puses ievēro nolīgumu un darbojas lojāli.

i) Kā Komisija un Padome garantēs, ka repatriācijas un jo īpaši masveida repatriācijas gadījumā tiek ievērotas minētās tiesības?

ii) Kādus kopīgus uzraudzības pasākumus tās plāno izveidot ar Krieviju?

iii) Kādus kritērijus piemēros, lai pārliecinātos, vai valsts, kurā atgriežas imigranti, piedāvā tiesiskuma garantijas valsts tiesu sistēmā un demokrātijas garantijas politiskajā sistēmā?

iv) Kādi pasākumi tiks veikti, lai apmainītos ar informāciju par galamērķa valstīm bezvalstniekiem? Vai arī šādas valstis nolīgumā nav apskatītas?

3.2.1. Tāpēc tiesības ir jāgarantē visas procedūras garumā. Nolīguma teksts rosina izteikt vairākus jautājumus.

3.2.1.1. <u>Attiecībā uz patvēruma meklētājiem</u>

Nolīguma tekstā nav skaidri izslēgti patvēruma meklētāji. Tas var novest pie tādu patvēruma meklētāju atpakaļuzņemšanas, kuru iesniegumu pamatotība vēl nav izskatīta vai kuri ir noraidīti, vai uzskatāmi par neuzņemamiem jēdziena „droša trešā valsts" piemērošanas dēļ.

Parlaments aicina Komisiju izvirzīt šo jautājumu Kopējā atpakaļuzņemšanas komitejā un pieprasa sagatavot drošības pasākumus, lai dotu iespēju patvēruma meklētājiem saņemt atbalstu no patvēruma piešķiršanas procedūras, ievērojot viņu statusu starptautiskajos tiesību aktos un piemērojot arī neatgriešanās (*„non-refoulement"*) principu.

Ir jāgarantē, ka netiks samazināta īpašā starptautiskā aizsardzība, kas ir nodrošināta indivīdiem, kuriem piešķirts patvērums, un bēgļiem.

3.2.1.2. <u>Attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem un bezvalstniekiem</u>

i) Kā tiks iegūta informācija par cilvēktiesību stāvokli galamērķa valstīs trešo valstu pilsoņiem un bezvalstniekiem?

ii) Bezvalstnieku statuss saskaņā ar definīciju 1954. gada Apvienoto Nāciju konvencijā ir skaidri jāmin 18. panta sarakstā. Protams, saraksts nav izsmeļošs. Bet skaidra norāde uz bezvalstnieka statusu derētu, lai izglītotu administratīvās iestādes.

3.2.2. Tā kā tās nav piemērojamas cilvēktiesību pārraudzībai, Kopējās atpakaļuzņemšanas komitejas pilnvaras (19. pants) ir acīmredzami nepilnīgas un būtībā izkropļotas. Nolīgumu attiecībā uz indivīdiem pēc definīcijas nevar traktēt kā tīri tehnisku nolīgumu.

Tāpēc Parlaments iesaka Kopējās atpakaļuzņemšanas komitejas pilnvarās iekļaut tiesības pārraudzīt cilvēktiesības jebkurā atpakaļuzņemšanas posmā.

3.2.3. Paātrinātā procedūra (6. panta 3. punkts) paredz uztraucoši neatgriezenisko pieņēmumu attiecībā uz saistīto personu neregulāro statusu. Kādi noteikumi ir paredzēti drošības pasākumiem, ko sniedz tiesības uz aizstāvību? Kā var praksē saskaņot procedūru ar īpašo patvēruma meklētāju statusu starptautiskajos tiesību aktos?

3.2.4. Attiecībā uz tranzīta atļauju – drošības pasākumu sarakstā 14. pantā nav iekļauti drošības pasākumi, lai aizsargātu bērnus, ģimenes vienotību un fizisko un psiholoģisko nelegālo imigrantu neaizskaramību, kā arī būtiskos drošības pasākumus attiecībā uz tiesībām uz aizstāvību. Tomēr minētie drošības pasākumi veido neatņemamu cilvēcīguma principa būtību, kas jāievēro, ja nolīgums ir derīgs ne tikai attiecībā uz Eiropas Savienības vērtībām, bet arī nerakstītiem starptautisko tiesību principiem.

3.2.5. Atpakaļuzņemšanas nolīgumā nepastāv iespēja izveidot papildu saistību ar brīvprātīgas atgriešanās principu. Saskaņā ar šo iespēju nelegālajam imigrantam ir jādod noteikts laika posms, kurā doties prom brīvprātīgi, kas ir pirmā piespiedu atgriešanās alternatīva.

3.2.6. Cilvēktiesību klauzulas nepieciešamība – pretēji viedokļiem, kurus Parlaments izteicis par starptautisku nolīgumu sagatavošanu un noslēgšanu ar valstīm, kas nav ES dalībvalstis, atpakaļuzņemšanas nolīgumā ar Krieviju nav abpusējas „cilvēktiesību un demokrātijas klauzulas", kuru pārkāpjot nolīgumu var apturēt vai pat izbeigt.

Rezolūcijas par Cilvēktiesību un demokrātijas klauzulu Eiropas Savienības nolīgumos (2005/2057(INI)) 8. punktā Parlaments aicina: „iekļaut cilvēktiesību un demokrātijas klauzulu visos jaunajos nolīgumos starp Eiropas Savienību un trešām valstīm, gan industrializētajām, gan jaunattīstības, un iekļaut sektorālos, tirdzniecības un tehniskās vai finanšu palīdzības nolīgumus, ievērojot to, kas ir paveikts ar ĀKK valstīm."

Parlaments tagad aicina Komisiju un Padomi veikt rūpīgu novērtējumu par tādu nolīgumu ieviešanu, kas noslēgti, lai nosūtītu atpakaļ nelegālos imigrantus. Šāda novērtējuma pamatā jābūt cilvēktiesībām.

4. Nobeiguma piezīmes

Īstā ES un Krievijas atpakaļuzņemšanas nolīguma problēma ir jautājums par to, vai cilvēktiesību aizsardzībai ir jāieņem centrālā vieta, vai arī tā jānostumj otrajā vietā aiz vispārinātas pieejas, kurā savukārt drošības aspekti ir svarīgāki par humānajiem aspektiem.

Atpakaļuzņemšanas nolīgumos ir jāpretojas impulsam jaukt nelegālo imigrāciju ar

noziedzību. Tie nedrīkst novest pie kārdinājuma imigrācijas politikas priekšplānā izvirzīt atpakaļuzņemšanu. Tajos nedrīkst pieļaut raizes par skaitļiem, lai vājinātu koncentrēšanos uz indivīdu cilvēktiesībām. Pat viens cilvēktiesību pārkāpums ir pietiekams, lai radītu bažas. Nolīgumā pragmatiskā dimensija nedrīkst aizēnot morālo dimensiju.

Attiecības starp Eiropas Savienību un Krieviju pastāvīgi paplašinās. Ja tās uzskatāmas par patiesu panākumu, šīm attiecībām jāvirzās no tīri tehniskas jomas vērtību jomā. Tikai šādi mēs panāksim plašākas Eiropas mērķi, pamatvērtību apzināšanos un spēju ietekmēt notikumus pasaulē.

Tikai pamatojoties uz šiem apsvērumiem, Parlaments dod savu piekrišanu nolīgumam. Ir tikai viens kritērijs, lai novērtētu nolīguma likumību: augsta cilvēka cieņa, kas ir Eiropas Savienības politikas sākuma punkts un galamērķis.