EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van de overnameovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Maria da Assunção Esteves

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING 6

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van de overnameovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie (COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel voor een besluit van de Raad (COM (2006)0191)[1],

– gelet op artikel 63, lid 3, onder b) en artikel 300, lid 2, eerste alinea, eerste zin van het EG-Verdrag,

– gelet op artikel 300, lid 3, eerste alinea van het EG-Verdrag, op grond waarvan de Raad het Parlement heeft geraadpleegd (C6-0168/2006),

– gelet op artikel 51 en artikel 83, lid 7 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie buitenlandse zaken (A6-0000/2006),

1. hecht zijn goedkeuring aan de sluiting van de overeenkomst;

2. verzoekt zijn voorzitter zijn standpunt te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, en de regeringen en parlementen van de lidstaten en de Russische Federatie.

[1] Nog niet in het PB gepubliceerd.

TOELICHTING

1. De overeenkomst: geschiedenis en redenen

1.1 Geschiedenis

De overnameovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie is de vijfde in zijn soort waarover de Gemeenschap heeft onderhandeld en die zij heeft afgesloten met een niet-lidstaat. De afsluiting van een overnameovereenkomst met Rusland maakte al deel uit van de maatregelen die werden voorgesteld in de gezamenlijke strategie van de EU die werd aangenomen op 4 juni 1999. De eerste onderhandelingsronde werd gehouden op 23 januari 2003. Vanaf oktober 2004 verliepen de onderhandelingen parallel met de onderhandelingen over de visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Rusland. De twee overeenkomsten werden formeel in Moskou op 4 april 2006 geparafeerd. Omdat de overeenkomst inzake de versoepeling van de visumafgifte en de overnameovereenkomst onderling verband houden, moeten beide overeenkomsten tegelijkertijd worden ondertekend en gesloten en in werking treden. De achterliggende gedachte van de overeenkomsten is wederkerige politieke compensatie.

De definitieve tekst van de overnameovereenkomst met Rusland kan als volgt worden samengevat: de overnameverplichtingen die zijn uiteengezet in de overeenkomst (artikelen 2 t/m 5) zijn gebaseerd op een wederkerigheidsregel en zijn van toepassing op onderdanen van de contracterende partijen (artikelen 2 en 4), evenals onderdanen van derde landen en staatloze personen (artikelen 3 en 5). De overeenkomst bevat tevens bepalingen met betrekking tot voorwaarden voor overname (artikelen 3 en 5); doorgeleiding (artikelen 14 en 15, samen met bijlage 6); technische aspecten van de overnameprocedure (artikelen 6 t/m 13, samen met bijlagen 1 t/m 5); regels inzake kosten, gegevensbescherming en de verhouding tot andere internationale verplichtingen (artikelen 16 t/m 18); en het lidmaatschap, de taken en de bevoegdheden van het Gemengd Comité overname (artikel 19). Om de overeenkomst te vertalen in de praktijk, vereist artikel 20 dat Rusland bilaterale uitvoeringsprotocollen sluit met alle lidstaten.

1.2. Redenen

Overnameovereenkomsten passen in de bredere migratiebeheersingsstrategie van de Unie, die in de eerste plaats preventief bedoeld is en gebaseerd is op samenwerking met landen van herkomst en landen van doorgang. Overname vormt de laatste toevlucht. Vrijwillige terugkeer is te verkiezen boven gedwongen terugkeer. Toch wordt de strategie die door de Unie langs deze lijnen is uitgestippeld niet altijd even goed in praktijk gebracht. Gezien de moeilijkheid om doelmatige samenwerking te organiseren met de landen van herkomst, heeft de Unie bovenal geprobeerd manieren te vinden om immigranten sneller terug te sturen. Wat de immigranten doormaken tijdens de doorgeleiding en wanneer zij in hun land van herkomst aankomen, wordt vaak over het hoofd gezien.

Een beleid om illegale immigratie te reguleren moet onlosmakelijk verbonden zijn met een mensenrechtenbeleid. Om legitiem te zijn, moeten overnameovereenkomsten een summiere of simplistische technische benadering van het verschijnsel illegale immigratie afwijzen, ten gunste van een menselijke benadering. De overnamekwestie is minder pasklaar dan op het eerste gezicht lijkt. Een eerlijke overnameprocedure impliceert dat de contracterende partijen een ondubbelzinnige democratische staatsstructuur moeten hebben en hun instellingen en hun politieke praktijken dusdanig georganiseerd moeten zijn dat mensenrechten worden gegarandeerd.

De relaties tussen de EU en Rusland maken een kritieke fase door. De komst van een nieuwe Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst na 2007 is afhankelijk van de perceptie van de mensenrechtensituatie in Rusland.

2. De rol van het Parlement

Wanneer internationale overeenkomsten worden afgesloten, heeft het voor het Parlement geen zin om uitsluitend als waarnemer op te treden. In feite wordt het Parlement niet geraadpleegd tot de fase waarin het niet langer mogelijk is de inhoud van een overeenkomst te wijzigen of te voorkomen dat deze wordt afgesloten. Artikel 300 van het EG-Verdrag bepaalt inderdaad dat het Parlement slechts in deze situaties wordt geraadpleegd. Aan de andere kant moeten de Raad en de Commissie het Parlement regelmatig op de hoogte houden zodra de onderhandelingen geopend zijn: de plicht om in goeder trouw samen te werken (artikel 10 van het Verdrag) is niet alleen van toepassing op relaties tussen de lidstaten en de instellingen van de Gemeenschap, maar ook op relaties tussen de instellingen zelf. Het Parlement zal de Raad en de Commissie blijven oproepen deze informatieplicht te vervullen wanneer de EU in de toekomst overeenkomsten afsluit met niet-lidstaten.

Het Parlement is verheugd over het feit dat *een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven* (COM(2005)0391 – 2005/0167(COD)) binnenkort in werking zal treden; deze richtlijn wordt onderworpen aan de medebeslissingsprocedure en de essentiële beginselen ervan moeten in iedere specifieke overnameovereenkomst worden nageleefd.
De kwestie van internationale overeenkomsten en het complexe onderwerp van migratie waarop deze betrekking hebben, vereisen dat Europese beslissingen op een democratische basis worden genomen. Bovendien zorgt het Oprichtingsverdrag voor de benodigde eenheid, coherentie en parlementaire besluitvormingsbevoegdheid voor het externe beleid van de Unie.

3. Terugkeerbeleid en mensenrechten: achtergrond en procedurevoorwaarden

Mensenrechten moeten op de eerste plaats komen in de overnameovereenkomst. Dat impliceert een noodzaak om voorwaarden te scheppen die het mogelijk maken de waardigheid van illegale immigranten te respecteren. Overnameovereenkomsten zijn in wezen een menselijke en geen technische zaak. De Unie moet zich blijven inspannen om ervoor te zorgen dat de overeenkomst een succes wordt.

3.1. Achtergrond

3.1.1. Met het oogmerk een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en gerechtigheid tot stand te brengen heeft de Unie verklaard dat zij de hervorming van het rechtssysteem in Rusland zal steunen alsook het beheer van de grenzen van het land. Het Parlement dringt er bij de Raad en de Commissie op aan hiertoe alles in het werk te stellen en ook de trainingscursussen voor grens- en immigratiebeambten te bevorderen.

3.1.2. Het Parlement houdt staande dat het vermogen van Rusland om migratie te beheersen verbeterd moet worden om de Russische autoriteiten in staat te stellen de verantwoordelijkheden op zich te nemen die hen toekomen zodra de overnameovereenkomst in werking treedt.

3.1.3. Het Parlement maakt zich zorgen over het feit dat er geen regelgevend kader bestaat voor het implementeren van de overeenkomst.

3.1.4. Het Parlement dringt er bij de Commissie op aan de Russische autoriteiten de expertise te bieden die nodig is als Rusland zijn verplichtingen moet vervullen in overeenstemming met internationale normen.

3.1.5. Het Parlement roept op tot een steeds intensievere dialoog met Rusland over mensenrechten. Rusland heeft het protocol nr. 6 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens betreffende de afschaffing van de doodstraf in vredestijd nog niet geratificeerd; heeft het Facultatieve protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing niet ondertekend; heeft het Verdrag van Den Haag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen niet geratificeerd; werkt niet volledig mee met de Raad van Europa en de VN-commissies ter voorkoming van foltering; heeft de procedure voor de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest niet voltooid en heeft zijn openbaar ministerie niet hervormd volgens de beloften die zijn gedaan in de Raad van Europa.

3.1.6. Hoewel de tekst van de overeenkomst specifiek verwijst naar de internationale verdragen die zijn getekend door de partijen (artikel 18), is het legitiem erop aan te dringen dat nauwkeurig toezicht wordt toegepast om er zeker van te zijn dat de overname van immigranten door de Russische autoriteiten verenigbaar is met de hoogste standaarden van mensenrechten. De steeds frequentere meldingen dat Rusland afdrijft naar een autoritair systeem, veroorzaakt extreme onrust in het Parlement (zie onder andere de *Resolutie van het Europees Parlement over de betrekkingen tussen de EU en Rusland,* PB C 117E, 18.5.2006, blz. 235, en de *resolutie van het Europees Parlement over mensenrechten in Rusland en de nieuwe NGO-wetgeving*, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Een terugkeerbeleid dat in overeenstemming is met de waarden van de Unie kan niet gebaseerd zijn op een louter repressieve benadering van de openbare orde, maar moet daarentegen zijn opgenomen in het bredere bereik van andere beleidsmaatregelen. In feite is een *actieplan* nodig, dat gericht is op

i) de intensivering van de ontwikkelingssamenwerking met landen van herkomst;
ii) de meting van de actuele omvang van de repatriëringen die worden uitgevoerd door de lidstaten;
iii) het uitdenken van gezamenlijke toezichtregelingen die opgezet moeten worden met de landen waarmee de overnameovereenkomsten of clausules zijn onderhandeld;
iv) de actieve bevordering van de coherentie tussen de Unie en de lidstaten wat betreft training en de implementatie van bilaterale overeenkomsten;
v) de aanmoediging van een intensievere en gestructureerde dialoog met het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen en met de Raad van Europa.

3.1.8. Er kan oprecht worden gesteld dat er sprake is van een enorme uitdaging voor het externe beleid van de Unie, aangezien immigratie een van de belangrijkste en gevoeligste aspecten van dat beleid vormt. Immigratie vereist dat de aansprakelijkheden van de Unie voor de binnenkomst en terugkeer in balans worden gebracht, en dat is nog niet bereikt. Het vereist een geïntegreerde benadering die migratie in beide richtingen integreert. De uitdaging bestaat eruit een nieuwe institutionele orde te creëren binnen de Unie waarmee een gezamenlijke strategie uitgestippeld kan worden en de besluitvormingsbevoegdheid van het Parlement kan worden toegepast op het onderwerp als geheel. De enige mogelijke optie is democratische rationaliteit, met andere woorden een medebeslissingsprocedure.

3.1.9. De hierboven beschreven conditie zou de ideale achtergrond vormen voor een

gezamenlijke strategie voor de terugkeer van illegale immigranten. De ministers van Buitenlandse Zaken en de ministers belast met immigratiezaken zullen frequent bijeen moeten komen met het Parlement en de Commissie om de grote lijnen van een dergelijke strategie te bepalen en tevens toezicht te houden op de implementatie ervan.

Immigratiekwesties en samenwerking op het gebied van het beheer van de buitengrenzen zijn een vuurproef voor het welslagen van de relaties tussen de EU en haar buurlanden. Een terugkeerbeleid met een ondeugdelijke basis in een situatie waarin het Europese politieke establishment verzuimt zijn verantwoordelijkheden ten volle op zich te nemen, kan niet worden gerechtvaardigd in het licht van de waarden van de Unie.

3.2. Procedurevoorwaarden

Het is overduidelijk dat terugkeer leidt tot een acute crisis.

De Unie moet ervoor zorgen dat in de terugkeerprocedure de lidstaten en Rusland de basisrechten van de betrokken personen respecteren, vooral de rechten die het belangrijkst zijn in de levens waarin migratie plaatsvindt, namelijk niet-discriminatie, fysieke en psychische onschendbaarheid, bescherming van gezinnen, fatsoenlijke omstandigheden wanneer personen in hechtenis worden gehouden of worden onderworpen aan de doorgeleidingsprocedure en essentiële voorzorgsmaatregelen met betrekking tot het recht om te worden verdedigd. Deze moeten de verplichte basis vormen waarop wordt beoordeeld of de contracterende partijen voldoen aan de overeenkomst en in goeder trouw handelen.

i) Hoe gaan de Commissie en de Raad garanderen dat bovengenoemde rechten worden gerespecteerd in geval van repatriëring en vooral repatriëring op massale schaal?
ii) Wat voor gezamenlijke toezichtsregelingen zijn zij voornemens op te zetten met Rusland?
iii) Welke criteria zullen worden toegepast om er zeker van te zijn dat het land waar immigranten naar terugkeren garanties biedt van gerechtigheid in zijn rechtssysteem en van democratie in zijn politieke systeem?
iv) Welke regelingen worden getroffen voor het delen van informatie over de landen van bestemming voor staatloze personen? Of zijn dergelijke landen, in het kader van de overeenkomst, een blanco?

3.2.1. Rechten moeten dus gedurende de volledige procedure worden gegarandeerd. De tekst van de overeenkomst roept verschillende vragen op.

3.2.1.1. <u>Wat betreft asielzoekers</u>

De tekst van de overeenkomst sluit asielzoekers niet expliciet uit. Deze zou dientengevolge kunnen leiden tot de overname van asielzoekers waarvan de aanvragen nog niet op hun eigen waarde zijn beoordeeld of zijn verworpen of ontoelaatbaar worden geacht als gevolg van de toepassing van het concept van het ‘veilige derde land’.

Het Parlement vraagt de Commissie om deze kwestie te bespreken in het Gemengd comité overname en op te roepen tot voorzorgsmaatregelen om asielzoekers in staat te stellen van een asielprocedure te profiteren die hun status in internationaal recht respecteert, wat zich tevens uitstrekt tot het beginsel van niet-terugkeer.

Gegarandeerd moet worden dat de specifieke internationale bescherming die personen die asiel wordt verleend en vluchtelingen wordt geboden, niet wordt aangetast.

3.2.1.2. Wat betreft onderdanen van derde landen en staatloze personen

i) Hoe wordt informatie verkregen over de toestand van de mensenrechten in de landen van bestemming voor onderdanen van derde landen en staatloze personen?
ii) De status van staatloze personen zoals gedefinieerd in het VN-Verdrag uit 1954 moet uitdrukkelijk worden vermeld in de lijst in artikel 18. Toegegeven, deze lijst is niet uitputtend. Maar een expliciete verwijzing naar de status van een staatloze persoon zou dienen om de administratieve autoriteiten op de hoogte te stellen.

3.2.2. Omdat deze zich niet uitstrekken tot de bewaking van de mensenrechten, zijn de bevoegdheden van het Gemengd comité overname (artikel 19) duidelijk onvoldoende en intrinsiek scheef. Een overeenkomst met betrekking tot mensen kan per definitie niet worden behandeld als een puur technische overeenkomst.

Het Parlement beveelt derhalve aan dat de bevoegdheden van het Gemengd comité overname een bevoegdheid bevatten om mensenrechten te bewaken in iedere overnamefase.

3.2.3. De versnelde procedure (artikel 6(3)) suggereert een verstorende onherroepelijke veronderstelling met betrekking tot de onregelmatige status van de betreffende personen. Welke voorziening wordt hier geleverd voor de voorzorgsmaatregelen die worden verschaft door het recht om verdedigd te worden? Hoe kan de procedure in de praktijk in overeenstemming worden gebracht met de specifieke status van asielzoekers volgens het internationaal recht?

3.2.4. Wat betreft doorgeleidingsvergunning: voorzorgsmaatregelen ter bescherming van kinderen, gezinshereniging en de fysieke en psychische onschendbaarheid van illegale immigranten, en de essentiële voorzorgsmaatregelen met betrekking tot het recht om te worden verdedigd, zijn niet opgenomen in de lijst met voorzorgsmaatregelen in artikel 14. Bovenstaande voorzorgsmaatregelen vormen echter de onontbeerlijke kern van een beginsel van humaniteit dat in acht moet worden genomen wil de overeenkomst niet alleen in het licht van de waarden van de Unie, maar ook in het licht van de ongeschreven beginselen van het internationaal recht geldig zijn.

3.2.5. De mogelijkheid om een aanvullend verband op te zetten voor het beginsel van vrijwillige terugkeer komt niet voor in de overnameovereenkomst. Volgens deze mogelijkheid moet een illegale immigrant een vaste periode worden toegestaan waarin hij vrijwillig vertrekt, als een eerste alternatief voor zijn gedwongen terugkeer.

3.2.6. Noodzaak tot een mensenrechtenclausule: in tegenstelling tot de standpunten die het meest recent door het Parlement zijn geuit over de onderhandeling en afsluiting van internationale overeenkomsten met niet-lidstaten, bevat de overnameovereenkomst met Rusland geen wederkerige 'Clausule inzake mensenrechten en democratie' die, wanneer deze wordt verbroken, zou kunnen leiden tot de opschorting of zelfs beëindiging van de overeenkomst.

In paragraaf 8 van zijn *Resolutie over de mensenrechten- en democratieclausule in door de Europese Unie gesloten overeenkomsten* (2005/2057(INI)) riep het Parlement op om 'de mensenrechten- en democratieclausule uit te breiden naar alle nieuw te sluiten overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen, zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden, waaronder ook sectorale overeenkomsten, handel en technische of financiële bijstand, vergelijkbaar met de gevolgde werkwijze bij de ACS-landen'.

Het Parlement roept de Commissie en de Raad nu op om een grondige beoordeling toe te passen op de implementatie van de overeenkomsten die worden afgesloten met het oog op de overname

van illegale immigranten, en een dergelijke beoordeling te baseren op mensenrechten.

4. Slotopmerkingen

Het echte probleem met de overnameovereenkomst tussen de EU en Rusland is gelegen in de vraag of de bescherming van mensenrechten een centrale plaats moet innemen of gedegradeerd moet worden naar de tweede plaats door een beknopte benadering van de terugkeer waarin het veiligheidsaspect voorrang heeft boven het humanitaire aspect.

De overnameovereenkomsten moeten de impuls weerstaan illegale immigratie te verwarren met misdaad. Deze mogen niet leiden tot de verleiding om terugkeer centraal te plaatsen in het immigratiebeleid. Deze moeten voorkomen dat men gepreoccupeerd raakt door cijfers terwijl de focus op individuele mensenrechten verzwakt. Eén schending van de mensenrechten is voldoende reden voor ongerustheid. In de overeenkomst mag de pragmatische dimensie de morele dimensie niet overschaduwen.

De relaties tussen de Unie en Rusland breiden zich voortdurend uit. Wil men deze echt als een succes kunnen beschouwen, dan moeten ze uit het puur technische kader worden gehaald, en in het kader van waarden worden geplaatst. Alleen op die manier bereiken we het doel van een breder Europa, dat zich bewust is van de fundamentele waarden en in staat is zich in de wereld te onderscheiden.

Op basis van deze beschouwingen stemt het Parlement in met de overeenstemming. Er is maar een maatstaf om de legitimiteit van de overeenkomst te meten: sublieme menselijke waardigheid, het uitgangspunt en het einddoel van de beleidsmaatregelen van de Unie.