PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

WERSJA TYMCZASOWA
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Maria da Assunção Esteves

Objaśnienie używanych znaków

*	Procedura konsultacji *większość oddanych głosów*
**I	Procedura współpracy (pierwsze czytanie) *większość oddanych głosów*
**II	Procedura współpracy (drugie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólne stanowisko większość głosów ogólnej liczby posłów do PE by odrzucić lub wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
***	Procedura zgody *większość głosów ogólnej liczby posłów do PE, za wyjątkiem przypadków ujętych w art. 105, 107, 161 i 300 Traktatu WE oraz w art. 7 Traktatu UE*
***I	Procedura współdecyzji (pierwsze czytanie) *większość oddanych głosów*
***II	Procedura współdecyzji (drugie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólne stanowisko wymagana większość głosów ogólnej liczby posłów do PE by odrzucić lub wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
***III	Procedura współdecyzji (trzecie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólny projekt*

(Wskazana procedura opiera się na podstawie prawnej zaproponowanej przez Komisję.)

Poprawki do tekstu legislacyjnego

W poprawkach Parlamentu zmiany zaznaczone są wytłuszczonym drukiem i kursywą. Oznaczenia zwykłą kursywą są wskazówką dla służb technicznych, że proponowana jest, w celu opracowania tekstu końcowego, korekta elementów tekstu legislacyjnego (np. elementów w oczywisty sposób błędnych lub brakujących w danej wersji językowej.) Sugestie korekty wymagają zgody właściwych służb technicznych.

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO.....5

UZASADNIENIE 6

PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady zawarcia umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Procedura konsultacji)

Parlament Europejski,

– uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady (COM(2006)0191)[1],

– uwzględniając art. 63 ust. 3 litera (b) oraz art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze traktatu WE,

– uwzględniając art. 300 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu WE, na mocy którego Rada skonsultowała się z Parlamentem (C6-0168/2006),

– uwzględniając art. 51 oraz art. 83 ust. 7 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Spraw Zagranicznych (A6-0000/2006),

1. zatwierdza zawarcie umowy;

2. zobowiązuje przewodniczącego do przekazania stanowiska Parlamentu Radzie i Komisji, jak również rządom i parlamentom państw członkowskich oraz parlamentowi Federacji Rosyjskiej.

[1] Dotychczas nie opublikowano w Dzienniku Urzędowym.

UZASADNIENIE

1. Umowa: historia i uzasadnienie

1.1 Historia

Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską i Federacją Rosyjską jest piątą umową tego rodzaju wynegocjowaną i zawartą przez Wspólnotę z państwem spoza UE. Zawarcie z Rosją umowy w sprawie readmisji było jednym z działań zawartych w przyjętej w dniu 4 czerwca 1999 r. wspólnej strategii UE. Pierwsza runda negocjacji odbyła się w Moskwie 23 stycznia 2003 r. Od października 2004 r. negocjacje odbywały się równolegle z negocjacjami w sprawie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Rosją. Oficjalne parafowanie kompletnych tekstów obu umów miało miejsce w Moskwie w dniu 4 kwietnia 2006 r. Ponieważ umowa o ułatwieniach wizowych i umowa o readmisji są ze sobą związane, powinny zostać podpisane i wejść w życie jednocześnie. Obydwie umowy opierają się na zasadzie wzajemności.

Ostateczną treść umowy o readmisji można podsumować w następujący sposób: określone w umowie obowiązki w zakresie readmisji (art. 2–5) działają na zasadzie pełnej wzajemności, odnosząc się zarówno do obywateli państw będących stronami umowy (art. 2 i 4), jak i obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (art. 3 i 5). Umowa zawiera także postanowienia dotyczące warunków readmisji (art. 3 i 5); operacji tranzytowych (art. 14 i 15 w powiązaniu z załącznikiem 6); ustalenia techniczne dotyczące procedury readmisji (art. 6–13 w powiązaniu z załącznikami 1–5); ustalenia w sprawie kosztów, ochrony danych i stosowania umowy w kontekście innych zobowiązań międzynarodowych (art. 16–18); członkostwo w, zadania i uprawnienia Wspólnego Komitetu ds. Readmisji (art. 19). Aby umowę można było stosować w praktyce, art. 20 nakłada na Rosję obowiązek zawarcia dwustronnych protokołów wykonawczych ze wszystkimi państwami członkowskimi.

1.2. Uzasadnienie

Umowy o readmisji wpisują się w szerszą strategię zarządzania migracjami, która ma być przede wszystkim prewencyjna i oparta na współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu. Readmisja jest ostatecznością. Preferuje się dobrowolny powrót od powrotu wymuszonego. W ten sposób pomyślana strategia UE nie zawsze jednak jest właściwie realizowana w praktyce. Biorąc pod uwagę trudności ze zorganizowaniem skutecznej współpracy z krajami pochodzenia, Unia dążyła do znalezienia sposobu na szybsze odsyłanie imigrantów z powrotem. Często pomijanym problemem jest sytuacja imigrantów podczas tranzytu i po przybyciu do kraju pochodzenia.

Polityka regulacji nielegalnej imigracji musi być nierozerwalnie związana z polityką praw człowieka. Aby zapewnić postępowanie zgodne z prawem, umowy o readmisji muszą uniemożliwiać doraźne lub zbyt uproszczone i techniczne podejście do zjawiska nielegalnej imigracji, w opozycji do podejścia humanitarnego. Kwestia readmisji nie jest tak prosta jak się na pierwszy rzut oka wydaje. Sprawiedliwa procedura readmisji oznacza, że umawiające się strony posiadają jednoznacznie demokratyczną strukturę państwową a organizacja ich instytucji i ich praktyka polityczna musi gwarantować przestrzeganie praw człowieka.

Stosunki między UE i Rosją znajdują się w fazie krytycznej. Pojawienie się nowej umowy o partnerstwie i współpracy po 2007 r. zależy od postrzegania sytuacji praw człowieka w Rosji.

2. Rola Parlamentu

Nie ma sensu, aby Parlament przy zawieraniu umów międzynarodowych był wyłącznie obserwatorem. W rzeczywistości Parlament jest konsultowany dopiero na etapie, kiedy niemożliwa jest zmiana treści umowy lub zapobieżenie jej zawarciu. Faktem jest jednak, że art. 300 traktatu WE stanowi, że Parlament jest tylko konsultowany w tego typu przypadkach. Z drugiej strony Rada i Komisja powinny regularnie informować Parlament o postępie negocjacji od momentu ich rozpoczęcia: obowiązek współpracy w dobrej wierze (art. 10 traktatu) stosuje się nie tylko do stosunków między państwami członkowskimi i instytucjami Wspólnoty, ale również do relacji między samymi instytucjami. Parlament będzie nadal apelował do Rady i Komisji o wypełnianie obowiązku informowania go podczas zawierania w przyszłości umów z państwami spoza UE.

Parlament przyjmuje z zadowoleniem fakt, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur dla państw członkowskich dotyczących powrotu nielegalnych imigrantów z państw trzecich (COM(2005)0391 – 2005/0167(COD)) wkrótce się pojawi; dyrektywa ta podlega procedurze współdecyzji a jej główne założenia muszą być przestrzegane w każdej umowie o readmisji.

Kwestia umów międzynarodowych i związany z nimi złożony problem migracji wymaga, aby decyzje w Europie były podejmowane w sposób demokratyczny. Ponadto traktat konstytucyjny dostarczy niezbędnej jedności i spójności, dając Parlamentowi uprawnienia do podejmowania decyzji w polityce zewnętrznej Unii.

3. Polityka w zakresie powrotu imigrantów i praw człowieka: kontekst i warunki proceduralne

Prawa człowieka muszą zajmować centralną pozycję w umowie o readmisji. Oznacza to konieczność stworzenia warunków umożliwiających poszanowanie godności nielegalnych imigrantów. Umowy o readmisji dotyczą przede wszystkim ludzi i nie powinny być czysto techniczne. Unia nie może zaprzestać w wysiłkach na rzecz powodzenia umowy.

Kontekst

3.1.1. Z myślą o utworzeniu wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unia zadeklarowała, że wesprze reformę rosyjskiego systemu sądownictwa i administrację granicami. Parlament nalega, aby Rada i Komisja poczyniły wszelkie możliwe wysiłki w tym celu oraz aby wspierały szkolenia dla służb granicznych i urzędników imigracyjnych.

3.1.2. Parlament utrzymuje, że zdolność Rosji do zarządzania migracją musi ulec poprawie, aby umożliwić rosyjskim władzom wzięcie odpowiedzialności za zobowiązania wynikające z umowy o readmisji, jak tylko wejdzie ona w życie.

3.1.3. Parlament jest zaniepokojony brakiem uregulowań prawnych niezbędnych do realizacji umowy.

3.1.4. Parlament nalega, aby Komisja dostarczyła rosyjskim władzom fachową wiedzę umożliwiającą jej wypełnienie nałożonych na nią zobowiązań zgodnie z międzynarodowymi standardami.

3.1.5. Parlament wzywa do prowadzenia bardziej intensywnego dialogu z Rosją na temat praw człowieka. Rosja nie ratyfikowała jeszcze protokołu nr 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka dotyczącego zniesienia kary śmierci w czasie pokoju, nie podpisała protokołu dodatkowego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, nie ratyfikowała Konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, nie w pełni współpracuje z komisjami ds. zapobiegania torturom Rady Europy i Narodów Zjednoczonych, nie zakończyła procedury ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej, oraz nie zreformowała prokuratury generalnej zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w Radzie Europy.

3.1.6. Mimo, że tekst umowy odnosi się wyraźnie do międzynarodowych traktatów podpisanych przez strony (art. 18), należy zapewnić surową kontrolę zgodności readmisji imigrantów przeprowadzanych przez rosyjskie władze z najwyższymi standardami obowiązującymi w zakresie praw człowieka. Coraz częściej pojawiające się raporty, że Rosja zmierza stopniowo ku autorytaryzmowi, wzbudzają wielkie zaniepokojenie w Parlamencie (m.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie stosunków pomiędzy Unią Europejską a Rosją, Dz.U. C 117E, 18.5.2006, str. 235, oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie praw człowieka w Rosji i nowej legislacji dotyczącej organizacji pozarządowych, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Zgodna z wartościami Unii polityka w zakresie powrotu imigrantów nie może opierać się na wyłącznie represyjnym podejściu mającym tylko na uwadze ład i porządek publiczny, lecz musi mieć szerszy zasięg obejmujący też inne polityki. Wymaga w rzeczywistości planu działań mającego na celu:

i) intensyfikację współpracy na rzecz rozwoju z krajami pochodzenia imigrantów;

ii) ustalenie faktycznego zasięgu repatriacji przeprowadzanych przez państwa członkowskie;

iii) opracowanie wspólnych systemów nadzoru, które stworzą kraje, z którymi wynegocjowano umowy lub klauzule o readmisji;

iv) aktywne promowanie spójnych praktyk między Unią i państwami członkowskimi podczas opracowywania i realizacji umów dwustronnych;

v) wspieranie intensywniejszego i uporządkowanego dialogu z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i z Radą Europy.

3.1.8. Nie ma przesady w stwierdzeniu, że przed zewnętrzną polityką Unii stoi ogromne wyzwanie, a imigracja jest jednym z najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych aspektów tej polityki. Wymaga ona zaprowadzenia równowagi w kwestii odpowiedzialności Unii w zakresie przyjazdów i powrotów, czego to tej pory nie udało się osiągnąć. Imigracja

wiąże się również ze zintegrowanym podejściem obejmującym migrację w obydwu kierunkach. Wyzwaniem jest utworzenie nowego porządku instytucjonalnego w Unii umożliwiającego opracowanie wspólnej strategii oraz zwiększenie uprawnień decyzyjnych Parlamentu w odniesieniu do tematu w jego całościowym ujęciu. Jedyną możliwą opcją jest demokratyczny racjonalizm, czyli procedura współdecyzji.

3.1.9. Opisane powyżej warunki byłyby idealnym tłem dla wspólnej strategii w zakresie powrotu nielegalnych imigrantów. Ustalenie ogólnych kierunków takiej strategii oraz nadzór nad jej wdrażaniem wymagać będzie częstych spotkań ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów odpowiedzialnych za imigrację z Parlamentem i Komisją.

Sprawy związane z imigracją oraz współpraca w zakresie administracji granic zewnętrznych są sprawdzianem powodzenia stosunków UE z jej sąsiadami.
Nierozsądna polityka w zakresie powrotu imigrantów w sytuacji, w której europejski establishment polityczny nie wywiązuje się ze swoich obowiązków jest nie do usprawiedliwienia w świetle wartości, na których opiera się Unia..

3.2. Warunki proceduralne

Jest oczywiste, że kwestia powrotu imigrantów wiąże się z poważnym kryzysem.

Unia musi zagwarantować, że w ramach procedury powrotu państwa członkowskie i Rosja będą przestrzegać podstawowych praw migrantów, w szczególności najważniejszych praw związanych z ich sytuacją, mianowicie prawa do niedyskryminacji, do fizycznej i psychicznej nienaruszalności, do ochrony rodzin, do przyzwoitych warunków w przypadku umieszczania osób w ośrodkach przetrzymywania lub podczas trwania procedury tranzytu oraz do zachowania podstawowych środków ochronnych w odniesieniu do prawa do obrony. Przestrzeganie tych praw musi stanowić podstawowe kryterium oceny, czy strony umowy przestrzegają jej warunków i działają w dobrej wierze.

i) W jaki sposób Komisja i Rada zapewnią przestrzeganie ww. praw w przypadku repatriacji, a przede wszystkim masowej repatriacji?

ii) Jakie wspólne postanowienia w zakresie nadzoru mają zamiar przyjąć wspólnie z Rosją?

iii) Jakie kryteria będą stosowane, aby upewnić się, że kraj, do którego powracają imigranci ma sprawiedliwy system sądowniczy oraz demokratyczny system polityczny?

iv) Jakie środki zostaną powzięte w zakresie dzielenia się informacjami na temat krajów przeznaczenia dla bezpaństwowców? A może w umowie nie będzie wzmianki o tych krajach?

3.2.1. Przestrzeganie praw musi być zatem zagwarantowane przez cały czas trwania procedury. Treść umowy nasuwa pewne pytania:

3.2.1.1. <u>W związku z osobami starającymi się o azyl</u>

Osoby starające się o azyl nie są wyraźnie wykluczone z treści umowy, co może prowadzić do readmisji osób ubiegających się o azyl, których podania nie zostały jeszcze rozpatrzone na ich korzyść lub zostały odrzucone, czy też uznane za niedopuszczalne w myśl zasady „bezpieczny kraj trzeci".

Parlament wzywa Komisję do poruszenia tej kwestii na forum Wspólnego Komitetu ds. Readmisji oraz domaga się, aby środki ochronne pozwalały osobom ubiegającym się o azyl na korzystanie z procedury azylowej, która respektuje ich status w prawie międzynarodowym oraz obejmuje zasadę *non-refoulment* (zakaz wydalania).

Przede wszystkim należy zagwarantować, że specjalna ochrona międzynarodowa przyznana osobom, które otrzymały azyl oraz uchodźcom nie będzie naruszana.

3.2.1.2. W związku z obywatelami krajów trzecich i bezpaństwowcami

i) W jaki sposób będzie się uzyskiwać informacje na temat praw człowieka w krajach przeznaczenia dla obywateli krajów trzecich i bezpaństwowców?

ii) Status bezpaństwowca w formie, w jakiej jest zapisany w konwencji Narodów Zjednoczonych z 1954 r. powinien być wyraźnie zapisany na liście w art. 18. Rzeczywiście lista ta nie jest kompletna. Umieszczenie wyraźnego odniesienia do osób będących bezpaństwowcami pełniłoby funkcję edukacyjną w stosunku do organów administracyjnych.

3.2.2. Ponieważ uprawnienia Wspólnego Komitetu ds. Readmisji (art. 19) nie obejmują monitorowania przestrzegania praw człowieka, są one niedostateczne i wewnętrznie sprzeczne. Porozumienie, którego przedmiotem są ludzie, z definicji nie może być traktowane jako umowa czysto administracyjna.

Parlament zaleca zatem włączenie do uprawnień Wspólnego Komitetu ds. Readmisji prawo do monitorowania przestrzegania praw człowieka na każdym etapie readmisji.

3.2.3. W procedurze przyspieszonej (art.6 ust. 3) przyjmuje się niepokojące, nieodwracalne założenie w odniesieniu do nieuregulowanego statusu osób nią objętych. Jakie przepisy regulują tu ochronę prawa do obrony? Jak w praktyce pogodzić taka procedurę ze szczególnym statusem w prawie międzynarodowym osób ubiegających się o azyl?

3.2.4. W związku z pozwoleniem na przejazd: środki ochrony dzieci, jedności rodziny oraz fizycznej i psychicznej nienaruszalności nielegalnych imigrantów, jak również podstawowe środki ochrony w odniesieniu do prawa do obrony nie figurują na liście środków ochrony w art. 14. A są przecież podstawą zasady ludzkiego traktowania, która musi być przestrzegana jeżeli umowa ma pozostać ważna, nie tylko w świetle wartości, na których opiera się Unia, lecz również niepisanych zasad prawa międzynarodowego.

3.2.5. Porozumienie o readmisji nie zawiera wzmianki o opcji ustanowienia dodatkowego związku z zasadą dobrowolnego powrotu. Zgodnie z taką opcją nielegalny imigrant musi mieć możliwość dobrowolnego opuszczenia kraju w ustalonym czasie, jako pierwszą alternatywę przymusowego powrotu.

3.2.6. Potrzeba klauzuli dotyczącej praw człowieka: w przeciwieństwie do opinii wyrażonej ostatnio przez Parlament w sprawie negocjacji i zawierania umów międzynarodowych z państwami spoza Unii, umowa o readmisji z Rosją nie zawiera wzajemnej „klauzuli dotyczącej praw człowieka i demokracji", której naruszenie mogłoby prowadzić do zawieszenia, a nawet zerwania umowy.

W ust. 8 *rezolucji w sprawie klauzuli dotyczącej praw człowieka i demokracji w umowach zawieranych przez Unię Europejską* (2005/2057(INI)) Parlament wezwał „do rozszerzenia klauzuli dotyczącej praw człowieka i demokracji na wszystkie nowe umowy zawierane przez Unię Europejską z państwami trzecimi, zarówno uprzemysłowionymi, jak i rozwijającymi się, a także na umowy sektorowe, wymianę handlową, pomoc techniczną lub finansową, podobnie jak uczyniono to wobec krajów AKP".

Parlament wzywa teraz Komisję i Radę do przeprowadzenia szczegółowej oceny wdrażania umowy zawartej w celu readmisji nielegalnych imigrantów, opierając tę ocenę na przestrzeganiu praw człowieka.

4. Uwagi końcowe

Podstawowym problemem w umowie o readmisji między Federacją Rosyjską a Wspólnotą Europejską jest kwestia, czy ochrona praw człowieka powinna być na pierwszym miejscu, czy może należy ją przesunąć na drugie miejsce stosując pobieżne podejście do powrotów, gdzie aspekt bezpieczeństwa jest ważniejszy od kwestii humanitarnych.

Umowy o readmisji muszą opierać się tendencji traktowania nielegalnej imigracji jako przestępstwa. Nie powinny ulec pokusie umieszczenia powrotu w centrum polityki imigracyjnej. Problem związany z liczbą imigrantów nie powinien odciągać uwagi od jednostkowych praw człowieka. Naruszenia nawet jednego prawa człowieka jest wystarczającym powodem do niepokoju. Pragmatyczny wymiar umowy nie może przyćmić wymiaru moralnego.

Stosunki pomiędzy Unią a Rosją stale się rozwijają. Jeżeli chcemy je uznać za prawdziwy sukces, muszą one wychodzić poza czysto techniczną sferę, obejmując również sferę wartości. Tylko w ten sposób osiągniemy cel szerszej Europy, świadomej podstawowych wartości i mającej znaczenie na świecie.

Na podstawie powyższych rozważań Parlament udziela swojej zgody na zawarcie umowy. Jest tylko jeden sposób oceny prawowmocności umowy: najwyższa godność ludzka, punkt wyjścia oraz ostateczny cel polityki Unii.