EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

OSNUTEK POROČILA

o predlogu za Sklep Sveta o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Rusko federacijo o ponovnem sprejemu
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Maria da Assunção Esteves

Oznake postopkov

*	Postopek posvetovanja *večina oddanih glasov*
**I	Postopek sodelovanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
**II	Postopek sodelovanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***	Postopek privolitve *absolutna večina poslancev Parlamenta, razen v primerih, navedenih v členih 105, 107, 161 in 300 Pogodbe ES in členu 7 Pogodbe EU*
***I	Postopek soodločanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
***II	Postopek soodločanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***III	Postopek soodločanja (tretja obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega besedila*

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki jo predlaga Komisija.)

Spremembe zakonodajnega besedila

Pri spremembah, ki jih predlaga Parlament, je spremenjeno besedilo označeno s ***krepkim poševnim tiskom***. Besedilo, zapisano v *navadnem poševnem tisku*, označuje tehničnim službam namenjeni del zakonodajnega besedila s predlaganimi popravki, ki se upoštevajo pri pripravi končnega besedila (na primer, očitne napake ali izpustitve v zadevni jezikovni različici). O teh popravkih odločajo pristojne tehnične službe.

VSEBINA

Stran

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 5

OBRAZLOŽITEV.....6

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu za Sklep Sveta o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Rusko federacijo o ponovnem sprejemu
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Postopek posvetovanja)

Evropski parlament,

– ob upoštevanju predloga Sklepa Sveta (KOM(2006)0191)[1],

– ob upoštevanju člena 63(3)(b) in prvega stavka prvega pododstavka člena 300(2) Pogodbe ES,

– ob upoštevanju prvega pododstavka člena 300(3) Pogodbe o ES, v skladu s katerim se je Svet posvetoval s Parlamentom (C6-0168/2006),

– ob upoštevanju členov 51 in 83(7) svojega poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve in mnenja Odbora za zunanje zadeve (A6-0000/2006),

1. odobri sklenitev sporazuma;

2. naroči svojemu predsedniku, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji ter vladam in parlamentom držav članic in Ruske federacije.

[1] Še ni objavljeno v UL.

OBRAZLOŽITEV

1. Sporazum: zgodovina in razlogi

1.1 Zgodovina

Sporazum o ponovnem sprejemu med Evropsko skupnostjo in Rusko federacijo je že peti tovrstni sporazum, dogovorjen in sklenjen med Skupnostjo in državo nečlanico. Sklenitev sporazuma o ponovnem sprejemu z Rusijo je bila vključena že med ukrepe, predlagane v skupni strategiji EU, ki je bila sprejeta 4. junija 1999. Prvi krog pogajanj je bil v Moskvi 23. januarja 2003. Od oktobra 2004 so pogajanja potekala vzporedno s pogajanji o sporazumu med EU in Rusijo o poenostavitvi vizumskega postopka. Sporazuma sta bila formalno parafirana v Moskvi 4. aprila 2006. Ker sta sporazuma o poenostavitvi vizumskega postopka in ponovnem sprejemu povezana, bi ju bilo treba podpisati in skleniti hkrati, prav tako pa bi morala začeti veljati hkrati. V ozadju sporazumov je vzajemna politična izmenjava.

Končno besedilo sporazuma z Rusijo o ponovnem sprejemu bi lahko povzeli takole: obveznosti ponovnega sprejema iz sporazuma (členi od 2 do 5) temeljijo na načelu vzajemnosti in zajemajo državljane pogodbenic (člena 2 in 4) ter državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva (člena 3 in 5). Sporazum vsebuje tudi določbe o pogojih ponovnega sprejema (člena 3 in 5); tranzitu (člena 14 in 15, v povezavi s prilogo 6); tehničnih vidikih postopka ponovnega sprejema (členi 6 do 13, v povezavi s prilogami 1 do 5); pravilih o stroških, varstvu osebnih podatkov in razmerju do drugih mednarodnih obveznosti (členi 16 do 18); ter o članstvu, nalogah in pooblastilih Skupnega odbora za ponovni sprejem (člen 19). Da bi se sporazum uveljavil tudi v praksi, se v členu 20 od Rusije zahteva sklenitev dvostranskih protokolov o izvajanju z vsemi državami članicami.

1.2. Razlogi

Sporazumi o ponovnem sprejemu spadajo v širšo strategijo Unije za urejanje priseljevanja, katere poglavitni namen je preventiva in ki temelji na sodelovanju z državami izvora in državami tranzita. Ponovni sprejem je izhod v skrajni sili. Prostovoljno vračanje ima prednost pred prisilnim vračanjem. Vendar se strategija, ki jo je Unija sprejela v tem smislu, ne izkaže vedno tudi v praksi. Glede na to, da je težko organizirati učinkovito sodelovanje z državami izvora, je Unija iskala predvsem poti za hitrejše vračanje priseljencev. Pogosto je spregledano dejstvo, s čim vsem se soočajo priseljenci, ko so v tranzitu in ko dospejo v svoje države izvora.

Politika urejanja nezakonitega priseljevanja mora biti neločljivo povezana s politiko spoštovanja človekovih pravic. Sporazumi za ponovni sprejem se morajo za svojo legitimnost izogniti skrajšanemu ali enostavnemu tehničnemu pristopu k pojavu nezakonitega priseljevanja, v prid humanitarnega pristopa. Vprašanje ponovnega sprejema ni tako enostavno, kot se zdi na prvi pogled. Pravičen postopek ponovnega sprejema pogojuje, da morajo imeti pogodbenice nedvoumno demokratično državno strukturo, organiziranost njihovih ustanov in politične prakse pa mora zagotavljati spoštovanje človekovih pravic.

Odnosi med EU in Rusijo so v kritični fazi. Oblikovanje novega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju po letu 2007 je odvisno od mnenja glede spoštovanja človekovih pravic v Rusiji.

2. Vloga Evropskega parlamenta

Če se sprejemajo mednarodni sporazumi, ni smiselno, da igra EP le vlogo opazovalca. Pravzaprav je posvetovanje s Parlamentom na vrsti šele takrat, ko ni več mogoče spremeniti vsebine sporazuma ali preprečiti njegove sklenitve. Res je, da je Parlamentu v skladu s členom 300 Pogodbe ES dodeljena le pravica, da se je treba z njim o teh zadevah posvetovati, vendar bi ga morala Svet in Komisija kljub temu redno obveščati od začetka pogajanj naprej. Pri tem gre namreč za dolžnost lojalnega sodelovanja (člen 10 Pogodbe ES), ki ureja odnose med državami članicami in institucijami Skupnosti ter tudi odnose med samimi institucijami. Parlament bo v prihodnosti še naprej pozival Svet in Komisijo k spoštovanju te obveznosti obveščanja, kadarkoli bo EU sklepala sporazume z državami nečlanicami.

Parlament pozdravlja dejstvo, da bo kmalu sprejeta *direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU* (KOM(2005)0391 – 2005/0167(COD)), ki se sprejema s postopkom soodločanja in katere osnovna načela je treba upoštevati v vsakem specifičnem sporazumu o ponovnem sprejemu.

Vprašanje mednarodnih sporazumov, ki vključujejo kompleksno tematiko preseljevanja, zahteva sprejemanje evropskih sklepov na demokratičnih temeljih. Ustavna pogodba bo na področje zunanje politike Unije prinesla potrebno enotnost, usklajenost in pristojnost Parlamenta.

3. Politika vračanja in človekove pravice: ozadje in postopek

Človekove pravice morajo v sporazumu o ponovnem sprejemu dobiti častno mesto. Iz tega sledi, da so potrebni pogoji, ki bodo omogočili spoštovanje dostojanstva nezakonitih priseljencev. Sporazumi o ponovnem sprejemu so predvsem človeško in ne tehnično vprašanje. Uniji ne sme spodleteti pri prizadevanjih za uspeh tega sporazuma.

Ozadje

3.1.1. Da bi vzpostavila skupno območje svobode, varnosti in pravice, je EU izjavila, da bo podprla reformo sodnega sistema v Rusiji in upravljanje z njenimi državnimi mejami. Parlament poziva Svet in Komisijo, naj storita vse za dosego tega cilja in naj tudi spodbujata usposabljanje uradnikov mejnih organov in organov, pristojnih za priseljevanje.

3.1.2. Parlament trdi, da je treba v Rusiji izboljšati sposobnost nadzora nad preseljevanjem, da bi ruski organi lahko prevzeli odgovornosti, ki jim bodo dodeljene s sporazumom o ponovnem sprejemu, kakor hitro bo le-ta začel veljati.

3.1.3. Parlament je zaskrbljen, ker ni nobenega regulativnega okvira za izvajanje sporazuma.

3.1.4. Parlament Komisijo poziva, da ruskim oblastem omogoči dostop do strokovnega znanja, ki ga te potrebujejo za izpolnjevanje svojih obveznosti v skladu z mednarodnimi standardi.

3.1.5. Parlament poziva k čedalje intenzivnejšemu dialogu z Rusijo o človekovih pravicah. Rusija še ni ratificirala protokola št. 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki ukinja smrtno kazen v mirnem času; ni podpisala izbirnega protokola h Konvenciji Združenih narodov proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju; ni ratificirala Haaške konvencije o civilnopravnih vidikih mednarodnih ugrabitev otrok; ne sodeluje popolnoma s Svetom Evrope in z odbori Združenih narodov za preprečevanje

mučenja; ni zaključila postopka ratifikacije Evropske socialne listine; in ni reformirala svojega javnega tožilstva v skladu s zavezami, ki jih je dala v Svetu Evrope.

3.1.6. Čeprav se besedilo sporazuma konkretno nanaša na mednarodne pogodbe, ki so jih podpisale pogodbenice (člen 18), je legitimno vztrajati, da je treba preiskati in preveriti, ali je ponovni sprejem izseljencev s strani ruskih oblasti skladen z najvišjimi standardi spoštovanja človekovih pravic. Čedalje pogostejša poročila, da Rusija postaja avtoritarna, Parlament sprejema z veliko zaskrbljenostjo (gl. mdr. *resolucijo Evropskega parlamenta o odnosih EU-Rusija*, UL C 117, 18.5.2005, str. 235, in *resolucijo Evropskega parlamenta o človekovih pravicah v Rusiji in o novi zakonodaji o NVO*, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Politika vračanja, ki je v skladu z vrednotami Unije, ne more biti osnovana na popolnoma represivnem pristopu reda in miru, temveč jo morajo spremljati še druge politike. Potreben je *akcijski načrt*, ki bo stremel k:

i) poglabljanju razvojnega sodelovanja z državami izvora;

ii) ocenjevanju dejanskega obsega vračanja, ki ga izvajajo države članice;

iii) vzpostavitvi skupnih nadzornih mehanizmov, ki jih je treba vzpostaviti z državami, s katerimi ima EU sporazume ali določbe o ponovnem sprejemu;

iv) prizadevanjem za usklajenost med EU in državami članicami, kar zadeva usposabljanje in izvajanje dvostranskih sporazumov;

v) spodbujanju intenzivnejšega in bolj strukturiranega dialoga z uradom visokega predstavnika Združenih narodov za begunce in s Svetom Evrope.

3.1.8. Resnično lahko rečemo, da čakajo zunanjo politiko EU veliki izzivi, pri tem pa je priseljevanje eden od najpomembnejših in občutljivih vidikov te politike. Priseljevanje od EU zahteva uravnoteženje njenih odgovornosti za vstop in vračanje, kar še ni bilo doseženo. Potreben je integriran pristop, ki bo zaobjel preseljevanje v obeh smereh. Izziv, s katerim smo soočeni, je oblikovanje novega institucionalnega reda v EU, ki bo omogočal določitev skupne strategije in razširitev pristojnosti EP na to področje kot celoto. Edina možnost je demokratična racionalnost, z drugimi besedami postopek soodločanja.

3.1.9. Zgoraj opisani pogoji bi sestavljali idealno ozadje za skupno strategijo o vračanju nezakonitih priseljencev. Zunanji ministri in ministri, ki so odgovorni za priseljevanje, se bodo morali redno sestajati s EP in Komisiji, da bi določili okvir takšne strategije in nadzirali njeno izvajanje.

Priseljevanje in sodelovanje pri upravljanju zunanjih meja sta lakmusov test uspešnosti odnosov EU s svojimi sosedami. Pomanjkljiva politika vračanja v situaciji, kjer evropski politični establišment ne sprejema svoje polne odgovornosti, v luči vrednot EU ne more biti upravičena.

3.2. Postopek

Jasno je, da vračanje pomeni akutno krizo.

EU mora zagotoviti, da države članice in Rusija v postopku vračanja spoštujejo temeljne pravice vpletenih oseb, zlasti pravice, ki so najbolj izpostavljene v tistih socialnih razredih, kjer je prisotno izseljevanje: to so nediskriminacija, fizična in psihološka nedotakljivost, zaščita družin, primerni pogoji, ko so ljudje pridržani ali ko so v postopku tranzita, ter nujna varovala glede pravice do obrambe. Ta morajo oblikovati obvezno osnovo, na podlagi katere se oceni, ali pogodbenice upoštevajo sporazum in delujejo v dobri veri.

i) Kako bosta Komisija in Svet zagotovila, da se v primeru vračanja, zlasti množičnega vračanja, te pravice spoštujejo?

ii) Kakšne skupne nadzorne mehanizme nameravata vzpostaviti skupaj z Rusijo?

iii) Katera merila bodo uporabljena pri ugotavljanju, ali država, v katero se priseljenci vračajo, zagotavlja pravičnost svojega sodnega sistema in demokracijo v svojem političnem sistemu?

iv) Kako bo poskrbljeno za posredovanje informacij o namembnih državah za osebe brez državljanstva? Ali pa so takšne države, za namene sporazuma, neznanka?

3.2.1. Pravice morajo biti torej zagotovljene v celotnem postopku. Zaradi besedila sporazuma se porajajo nekatera vprašanja.

3.2.1.1. Kar zadeva prosilce za azil

Besedilo sporazuma izrecno ne izključuje prosilcev za azil. Tako bi lahko prišlo do ponovnega sprejema prosilcev za azil, katerih prošnje še niso bile obravnavane ali so bile zavrnjene oziroma ocenjene kot nesprejemljive zaradi uveljavljanja načela "varne tretje države".

Parlament poziva Komisijo, naj to vprašanje zastavi v Skupnem odboru za ponovni sprejem in pozove k varovalom, da bi prosilcem za azil lahko nudili takšen postopek za pridobitev azila, ki bi spoštoval njihov status po mednarodnem pravu, vključujoč tudi načelo nevračanja (*'non-refoulement'*).

Treba je zagotoviti, da specifična mednarodna zaščita, ki je določena za osebe, ki jim je dodeljen azil, in za begunce, ne bo izginila.

3.2.1.2. Kar zadeva državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva

i) Kako bodo pridobljeni podatki o spoštovanju človekovih pravic v namembnih državah za državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva?

ii) Status osebe brez državljanstva, kot je opredeljen v konvenciji Združenih narodov iz leta 1954, bi moral biti izrecno omenjen v seznamu iz člena 18. Res je, da seznam ni izčrpen. Vseeno pa bi izrecna omemba statusa osebe brez državljanstva pojasnila situacijo za upravne organe.

3.2.2. Ker pooblastila Skupnega odbora za ponovni sprejem (člen 19) ne vključujejo nadzora spoštovanja človekovih pravic, so popolnoma neustrezna in nezadostna. Sporazum, ki zadeva osebe, se že po definiciji ne more obravnavati kot zgolj tehničen sporazum.

Parlament tako priporoča, da se pristojnosti Skupnega odbora za ponovni sprejem razširijo na

pristojnost nadzora spoštovanja človekovih pravic v vseh fazah ponovnega sprejema.

3.2.3. Pospešeni postopek (člen 6(3)) vsiljuje zaskrbljujočo in nepreklicno domnevo glede neurejenega statusa zajetih oseb. Kje so opredeljena varovala, ki jih zagotavlja pravica do obrambe? Kako se lahko postopek v praksi uskladi s specifičnim statusom prosilcev za azil v mednarodnem pravu?

3.2.4. Kar zadeva dovoljenje za tranzit: varovala za zaščito otrok, družinske enotnosti, ter fizične in psihične nedotakljivosti nezakonitih priseljencev, ter osnovna varovala glede pravice do obrambe, niso vključena v seznam varoval iz člena 14. Zgoraj omenjena varovala sestavljajo neizogibno srčiko načela človečnosti, ki ga je treba upoštevati, če naj bo sporazum veljaven ne samo s stališča vrednot EU, marveč tudi s stališča nenapisanih načel mednarodnega prava.

3.2.5. V sporazumu o ponovnem sprejemu ni vidika usklajenosti z načelom prostovoljnega vračanja. V skladu s tem vidikom je treba dati nezakonitemu priseljencu kot prvo alternativo prisilnemu vračanju na voljo določeno obdobje za prostovoljni odhod.

3.2.6. Potreba po klavzuli o človekovih pravicah: v nasprotju z najnovejšim stališčem Parlamenta o pogajanjih in sklepanju mednarodnih sporazumov s državami nečlanicami sporazum o ponovnem sprejemu z Rusijo ne vsebuje vzajemne "klavzule o demokratičnosti in spoštovanju človekovih pravic", katere kršitev bi lahko privedla do odložitve izvajanja sporazuma ali celo do njegove odpovedi.

Parlament je v odstavku 8 svoje *resolucije o klavzuli o človekovih pravicah in demokraciji v sporazumih Evropske unije* (2005/2057(INI)) pozval k "razširitvi klavzule o človekovih pravicah in demokraciji na vse nove sporazume med Evropsko unijo in tretjimi državami, tako industrijskimi kot v razvoju, vključno s sektorskimi sporazumi, trgovino in tehnično ali finančno pomočjo, kakor je bilo to izpeljano z državami AKP".

Parlament sedaj poziva Komisijo in Svet k temeljiti presoji izvajanja sporazumov, ki se sklepajo glede ponovnega sprejema nezakonitih priseljencev, to presojo pa naj utemeljita na človekovih pravicah.

4. Končne opombe

Dejanski problem sporazuma o ponovnem sprejemu med EU in Rusijo je vprašanje, ali bo varstvo človekovih pravic v njem zasedlo osrednje mesto ali pa bo s skrajšanim pristopom do vračanja, po katerem ima varnostni vidik prednost pred humanitarnim vidikom, odrinjeno na drugo mesto.

Sporazumi o ponovnem sprejemu ne smejo podleči nagibom k zamenjavanju nezakonitega priseljevanja s kriminalom in ne smejo privesti do skušnjave, da bi vračanje postalo središče politike priseljevanja. Ne smejo dovoliti, da bi obremenjenost s statistiko oslabila osredotočenje na posamezne človekove pravice. Za zaskrbljenost je dovolj že en sam primer kršenja človekovih pravic. Pragmatični vidik sporazuma ne sme zasenčiti njegovega moralnega vidika.

Obseg odnosov med Unijo in Rusijo se stalno širi. Resnični uspeh teh odnosov predpostavlja premik z zgolj tehničnega področja na področje vrednot. Le na ta način bo lahko dosežen cilj o širši Evropi, ki bo upošteval temeljne vrednote in bo lahko pustil nek pečat v svetu.

Na tej podlagi torej Parlament daje svojo privolitev k sporazumu. Za merjenje legitimnosti predloga obstaja ena sama mera: človekovo dostojanstvo, ki je izvor in cilj politik Unije.