EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

PRELIMINÄR VERSION
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om förslaget till rådets beslut om ingåendet av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federation om återtagande
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Maria da Assunção Esteves

Teckenförklaring

*	Samrådsförfarandet *majoritet av de avgivna rösterna*
**I	Samarbetsförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
**II	Samarbetsförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***	Samtyckesförfarandet *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget*
***I	Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
***II	Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***III	Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet*

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil.*** *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION 5

MOTIVERING 6

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till rådets beslut om ingåendet av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federation om återtagande
(KOM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Samrådsförfarandet)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av förslaget till rådets beslut (KOM(2006)0191)[1],

– med beaktande av artikel 63.3 b och artikel 300.2 första stycket första meningen i EG-fördraget,

– med beaktande av artikel 300.3 första stycket i EG-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C6-0168/2006),

– med beaktande av artikel 51 och artikel 83.7 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från utskottet för utrikesfrågor (A6-…/2006).

1. Europaparlamentet godkänner ingåendet av avtalet.

2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen samt regeringarna och parlamenten i medlemsstaterna och Ryska federationen parlamentets ståndpunkt.

[1] Ännu ej offentliggjort i EUT.

MOTIVERING

1. Avtalet: bakgrund och orsaker

1.1. Bakgrund

Återtagandeavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen är det femte avtalet i sitt slag som gemenskapen förhandlat fram och ingått med ett icke-medlemsland. Ingåendet av ett återtagandeavtal med Ryssland var en av de åtgärder som föreslogs redan i EU:s gemensamma strategi som antogs den 4 juni 1999. Den första förhandlingsrundan ägde rum i Moskva den 23 januari 2003. Från oktober 2004 fortgick förhandlingarna parallellt med förhandlingarna om avtalet mellan EU och Ryssland om förenklade viseringsförfaranden. Den formella paraferingen av de två avtalen ägde rum i Moskva den 4 april 2006. Eftersom avtalet om förenklade viseringsförfaranden och återtagandeavtalet hör samman bör dessa två avtal undertecknas, ingås och träda i kraft samtidigt. Tanken bakom avtalen är ömsesidig politisk kompensation.

Det slutliga innehållet i återtagandeavtalet med Ryssland kan sammanfattas på följande sätt: de skyldigheter i fråga om återtagande som fastställs i avtalet (artiklarna 2–5) baserar sig på ömsesidighet och omfattar medborgare i de avtalsslutande länderna (artiklarna 2 och 4) samt tredjelandsmedborgare och statslösa personer (artiklarna 3 och 5). Avtalet innehåller även bestämmelser om villkoren för återtagande (artiklarna 3 och 5), transiteringar (artiklarna 14 och 15, jämförda med bilaga 6), tekniska aspekter på återtagandeförfarandet (artiklarna 6–13, jämförda med bilagorna 1–5), regler för kostnader, uppgiftsskydd och förhållandet till övriga internationella skyldigheter (artiklarna 16–18) samt bestämmelser om sammansättning, uppgifter och befogenheter för den gemensamma kommittén för återtagande (artikel 19). För att avtalet skall kunna genomföras krävs enligt artikel 20 att Ryssland ingår bilaterala tillämpningsprotokoll med samtliga medlemsstater.

1.2. Skäl

Återtagandeavtal passar in i EU:s mer omfattande strategi för hantering av migrationsströmmar, som främst skall fungera förebyggande och grunda sig på samarbete med ursprungs- och transiteringsstaterna. Återtagande utgör den sista utvägen. Ett frivilligt återvändande är att föredra framför ett påtvingat återvändande. Den strategi som EU fastställt för detta kan dock inte alltid genomföras på ett lämpligt sätt i praktiken. Med tanke på svårigheten att skapa ett effektivt samarbete med ursprungsländerna har EU framför allt försökt hitta olika sätt att skicka tillbaka invandrare snabbare. En sak som ofta förbises är vad invandrarna ställs inför under transiteringen och när de kommer fram till sina ursprungsländer.

Politiken för att reglera olaglig invandring måste höra oupplösligt samman med människorättspolitiken. För att återtagandeavtalen skall vara legitima måste man utesluta att den olagliga invandringen som företeelse betraktas ur en summarisk eller förenklat teknisk synvinkel i stället för ur ett humanitärt perspektiv. Frågan om återtagande är inte så slutgiltigt avgjord som den kan förefalla vid en första anblick. Ett rättvist återtagandeförfarande innebär

att de avtalsslutande parterna måste ha en entydigt demokratisk statsstruktur, och deras institutioner och politiska metoder måste vara så utformade att de mänskliga rättigheterna kan garanteras.

Förbindelserna mellan EU och Ryssland genomgår en mycket viktig fas. Tillkomsten av ett nytt partnerskaps- och samarbetsavtal efter 2007 beror på hur man uppfattar situationen för de mänskliga rättigheterna i Ryssland.

2. Parlamentets roll

När internationella avtal ingås är det inte förnuftigt att parlamentet bara agerar som observatör. Parlamentet tillfrågas faktiskt inte förrän i det skede då det inte längre är möjligt att ändra innehållet i ett avtal eller förhindra att det ingås. Å ena sidan stämmer det att det i artikel 300 i EG-fördraget endast föreskrivs att parlamentet skall tillfrågas i dessa fall. Men å andra sidan bör rådet och kommissionen regelbundet hålla parlamentet informerat när förhandlingarna har inletts eftersom skyldigheten att samarbeta lojalt (Artikel 10 i fördraget) inte bara gäller mellan medlemsstaterna och gemenskapens institutioner, utan även inbördes mellan institutionerna. Parlamentet kommer att fortsätta att uppmana rådet och kommissionen att uppfylla denna informationsplikt när EU i framtiden ingår avtal med tredjeländer.

Parlamentet välkomnar att *Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna* (KOM(2005)0391 – 2005/0167(COD)) snart kommer att träda i kraft. Detta direktiv är föremål för samrådsförfarandet och dess huvudsakliga principer måste uppfyllas i varje specifikt återtagandeavtal.

Frågan om internationella överenskommelser och den komplexa invandringsfråga som de inbegriper kräver att EU-beslut fattas på ett demokratiskt sätt. Vidare kommer konstitutionsfördraget att medföra den enighet, det sammanhang och den beslutsbefogenhet för parlamentet som är nödvändiga för EU:s utrikespolitik.

3. Politik för återvändande och mänskliga rättigheter: bakgrund och villkor för förfarandet

De mänskliga rättigheterna måste inta första platsen i återtagandeavtalet. Detta omfattar behovet att skapa villkor som gör det möjligt att respektera olagliga invandrares värdighet. Återtagandeavtal är i grund och botten en mänsklig, inte en teknisk, fråga. EU får inte misslyckas med att göra den ansträngning som krävs för att avtalet skall blir framgångsrikt.

Bakgrundsvillkor

3.1.1. I syfte att inrätta ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa har unionen förklarat att den kommer att stödja reformen av rättssystemet i Ryssland och förvaltningen av Rysslands gränser. Parlamentet uppmanar rådet och kommissionen att göra allt för att stödja detta och för att främja utbildning för tjänstemän inom områdena gränskontroll och invandring.

3.1.2. Parlamentet vidhåller att Rysslands förmåga att hantera invandringen måste förbättras så att de ryska myndigheterna kan ta det ansvar som tillfaller dem enligt återtagandeavtalet så snart detta träder i kraft.

3.1.3. Parlamentet är oroat över att det inte finns något regelverk för genomförandet av avtalet.

3.1.4. Parlamentet uppmanar kommissionen att erbjuda de ryska myndigheterna den expertis som behövs för att Ryssland skall kunna uppfylla sina skyldigheter i enlighet med internationella normer.

3.1.5. Parlamentet kräver en allt intensivare dialog med Ryssland om de mänskliga rättigheterna. Ryssland har ännu inte ratificerat protokoll nr 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna avseende avskaffandet av dödsstraffet i fredstid. Landet har heller inte undertecknat det fakultativa protokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller ratificerat Haag-konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn. Ryssland samarbetar inte till fullo med Europarådet och Förenta nationernas kommittéer för förebyggande av tortyr. Det har inte slutfört förfarandet för att ratificera Europeiska sociala stadgan och det har inte reformerat sin allmänna åklagartjänst i enlighet med de åtaganden som gjordes i Europarådet.

3.1.6. Trots att avtalet innehåller en specifik hänvisning till de internationella fördrag som undertecknats av parterna (artikel 18) finns det skäl att vidhålla kravet på en granskning för att klarlägga att de ryska myndigheternas förfarande för återtagande av invandrare är förenligt med de högsta standarderna av mänskliga rättigheter. De allt vanligare rapporterna om att Ryssland rör sig mot diktatoriskt ledarskap orsakar mycket stor oro i parlamentet (jfr. bl.a. *Europaparlamentets resolution om förbindelserna mellan EU och Ryssland*, EUT C 117E, 18.5.2006, s. 235 och *Europaparlamentets resolution om de mänskliga rättigheterna i Ryssland och den nya lagstiftningen om icke-statliga organisationer*, P6_TA(2005)0534).

3.1.7. En återtagandepolitik i linje med EU:s värderingar kan inte grunda sig på rent straffrättsliga metoder på grundval av lag och ordning, utan den måste i stället omfattas av det bredare tillämpningsområde som gäller för andra politikområden. Det behövs en verklig *handlingsplan* som syftar till att:

i) intensifiera utvecklingssamarbetet med ursprungsländer,

ii) beräkna den faktiskt omfattningen av de återsändanden som har genomförts av medlemsstaterna,

iii) planera gemensam övervakning tillsammans med de länder med vilka förhandlingar har förts om återtagandeavtal eller återtagandeklausuler,

iv) aktivt främja överensstämmelse mellan EU och medlemsstaterna när det gäller utbildning och genomförande av bilaterala överenskommelser,

v) främja en mer intensiv och strukturerad dialog med FN:s flyktingkommissariat och Europarådet.

3.1.8. Det kan utan tvekan sägas att EU:s utrikespolitik står inför en mycket stor utmaning, och invandringen är en av de viktigaste och känsligaste delarna av denna politik. När det gäller invandringen måste EU:s ansvar för inresa och återvändande komma i balans, vilket ännu inte har skett. Det krävs en integrerad strategi som omfattar migration i båda riktningarna. Utmaningen består i att skapa en ny institutionell ordning inom EU som tillåter att en gemensam strategi antas och att parlamentets beslutsbefogenhet utvidgas till ämnet som helhet. Det enda möjliga alternativet är demokratisk rationalitet, med andra ord ett medbeslutandeförfarande.

3.1.9. De villkor som beskrivs ovan skulle utgöra en idealisk bakgrund till en gemensam strategi för olagliga invandrares återvändande. Utrikesministrarna och ministrarna för invandrarfrågor måste hålla täta sammanträden med parlamentet och kommissionen för att dra upp riktlinjerna för denna strategi och även granska dess genomförande.

Invandringsfrågorna och samarbetet när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna är ett eldprov för framgången med EU:s förbindelser med grannländerna. En politik för återvändande på osund grund i en situation där det europeiska politiska etablissemanget misslyckas med att ta sitt fulla ansvar kan inte motiveras mot bakgrund av EU:s värderingar.

3.2. Förfaranderegler

Det är helt uppenbart att återvändandet medför en akut kris.

EU måste se till att medlemsstaterna och Ryssland i förfarandet för återvändande respekterar de berörda personernas grundläggande rättigheter, särskilt de mest framträdande rättigheterna i de samhällsgrupper där migrationen äger rum, det vill säga icke-diskriminering, fysisk och psykisk okränkbarhet, skydd för familjer, anständiga villkor för personer som hålls i förvar eller går igenom transiteringsförfarandet samt grundläggande skydd avseende rätten till försvar. Dessa måste utgöra den obligatoriska grunden för att bedöma huruvida de avtalsslutande parterna uppfyller avtalet och handlar i god tro.

i) Hur skall kommissionen och rådet se till att ovanstående rättigheter respekteras vid återsändande, och särskilt vid återsändande i stor skala?

ii) Vilka gemensamma övervakningsarrangemang har de för avsikt att upprätta tillsammans med Ryssland?

iii) Vilka kriterier kommer att användas för att bekräfta att det land till vilket invandrare återvänder erbjuder garantier för rättvisa i sina rättssystem och demokrati i sitt politiska system?

iv) Vilka arrangemang kommer att göras för att utbyta information om destinationsländer för statslösa personer? Är dessa länder, när det gäller överenskommelsen, en blank

ruta?

3.2.1. Rättigheterna måste därmed garanteras i hela förfarandet. Avtalstexten ger upphov till flera frågor.

3.2.1.1. För asylsökande

I avtalstexten utesluts inte asylsökande uttryckligen. Detta kan leda till ett återtagande av asylsökande vars ansökningar ännu inte har behandlats utifrån fakta i ärendet eller som skulle ha avslagits eller ansetts otillåtliga till följd av tillämpningen av begreppet ”säkert tredjeland”.

Parlamentet ber kommissionen att ta upp denna fråga i den gemensamma kommittén för återtagande och kräver skydd för att asylsökande skall kunna utnyttja ett asylförfarande där deras status enligt folkrätten respekteras, vilket även omfattar principen om icke-återsändande (*”non-refoulement”*).

Det måste garanteras att det specifika internationella skydd som ges till personer som beviljas asyl och flyktingar inte kommer att urholkas.

3.2.1.2. För medborgare i tredjeland och statslösa personer

i) Hur skall information erhållas om tillståndet för de mänskliga rättigheterna i destinationsländerna för tredjelandsmedborgare och statslösa personer?

ii) Status för statslösa personer enligt definitionen i 1954 års FN-konvention bör uttryckligen nämnas i förteckningen i artikel 18. Visserligen är förteckningen inte uttömmande, men en uttrycklig hänvisning till status som statslös person skulle bidra till att informera förvaltningsmyndigheterna.

3.2.2. Eftersom de inte omfattar övervakningen av de mänskliga rättigheterna är befogenheterna för den gemensamma kommittén för återtagande (artikel 19) synbart bristfälliga och egentligen skeva. Ett avtal som avser personer kan per definition inte behandlas som ett rent tekniskt avtal.

Parlamentet rekommenderar därför att befogenheterna för den gemensamma kommittén för återtagande innefattar en befogenhet att övervaka de mänskliga rättigheterna i varje skede av återtagandet.

3.2.3. I det påskyndade förfarandet (artikel 6.3) antyds en störande oåterkallelig presumtion om de berörda personernas ovanliga status. Vilka hänsyn tas här till de skydd som ges genom rätten till ett försvar? Hur kan förfarandet i praktiken jämkas samman med den speciella ställningen för asylsökande i folkrätten?

3.2.4. När det gäller transiteringstillstånd: skyddet för barn, principen om att hålla familjen samlad, den fysiska och psykiska okränkbarheten hos olagliga invandrare samt de grundläggande skydden för rätten till ett försvar ingår inte i förteckningen över skydd i artikel 14. Ovanstående skydd utgör emellertid den oumbärliga kärnan i en humanitetsprincip som måste iakttas om avtalet skall gälla i ljuset av inte bara unionens värderingar, utan även

de oskrivna folkrättsliga principerna.

3.2.5. Möjligheten att upprätta ett ömsesidigt kompletterade förhållande till principen om frivilligt återvändande existerar inte i återtagandeavtalet. Enligt denna möjlighet måste en olaglig invandrare ges en angiven tidsfrist för att lämna landet frivilligt, som ett första alternativ till ett påtvingat återvändande.

3.2.6. Behov av en klausul om mänskliga rättigheter: Tvärtemot de åsikter som parlamentet senast uttryckte om förhandlingen och ingåendet av internationella överenskommelser med icke-medlemsländer innehåller inte återtagandeavtalet med Ryssland en ömsesidig ”klausul om mänskliga rättigheter och demokrati”, vilken vid en överträdelse skulle kunna leda till inställande eller till och med upphävande av avtalet.

I punkt 8 i sin *resolution om klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal* (2005/2057(INI)) krävde parlamentet att ”klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati skall utvidgas till att omfatta alla nya avtal mellan Europeiska unionen och tredjeländer, såväl industriländer som utvecklingsländer, och att den skall omfatta sektoriella avtal och handel och tekniskt eller finansiellt stöd, i linje med de avtal som har slutits med AVS-länderna”.

Parlamentet kräver nu att kommissionen och rådet skall genomföra grundliga undersökningar av genomförandet av de avtal som ingås med hänsyn till återtagandet av olagliga invandrare och basera dessa undersökningar på de mänskliga rättigheterna.

4. Avslutande anmärkningar

Det verkliga problemet med återtagandeavtalet mellan EU och Ryssland ligger i frågan huruvida skyddet för de mänskliga rättigheterna skall inta en central plats eller förvisas till andra plats genom en summarisk syn på återvändande där säkerhetsaspekten har företräde framför de humanitära aspekten.

Återtagandeavtal måste stå emot impulsen att förväxla olaglig invandring med brottslighet. De får inte leda till frestelsen att sätta återsändandet i centrum för invandringspolitiken. De får inte tillåta att man sysselsätter sig med siffror och därmed urvattnar fokus på individens mänskliga rättigheter. Ett enda brott mot de mänskliga rättigheterna räcker för att vi skall oroa oss. I avtalet får den pragmatiska dimensionen inte fördunkla den moraliska.

Förbindelserna mellan EU och Ryssland utvidgas hela tiden. Om de skall betraktas som en verklig framgång måste de gå längre än det rent tekniska och baseras om värderingar. Det är bara på detta sätt som vi kan uppnå målet med ett mer omfattande Europa, med en medvetenhet om de grundläggande värderingarna och en förmåga att sätta sin prägel på världen.

Det är på grund av dessa hänsyn som parlamentet ger sitt bifall till avtalet. Det finns bara ett sätt att mäta avtalets legitimitet, nämligen den sublima mänskliga värdighet som är både startpunkten och slutmålet för EU:s politik.