Ekstern oversættelse

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til kortvarigt ophold
(KOM(2006)0188 – C6–0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Maria da Assunção Esteves

Ekstern oversættelse

PR_CNS_title4am

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med fede typer og kursiv. Kursivering uden fede typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene om elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 6

Ekstern oversættelse

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til kortvarigt ophold
(KOM(2006)0188 – C6–0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til forslag til Rådets afgørelse (KOM(2006)0188)[1],

– der henviser til EF-traktatens artikel 62, stk. 2, litra (b), punkt (i) og (ii) og artikel 300, stk. 2, første afsnit, første sætning,

– der henviser til EF-traktatens artikel 300, stk. 3, første afsnit, i henhold til hvilken Rådet har hørt Europa-Parlamentet (C6-0169/2006),

– der henviser til forretningsordenens artikel 51 og 83, stk. 7,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Udenrigsudvalget (A6–0000/2006),

1. godkender indgåelsen af aftalen;

2. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen og til medlemsstaternes regeringer og parlamenter samt til Den Russiske Føderations regering og parlament.

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

BEGRUNDELSE

1. Aftalen: Baggrund og begrundelse

1.1. Baggrund

Indgåelsen af aftalen mellem EF og Rusland om lettelse af udstedelsen af visa til kortvarigt ophold blev besluttet på topmødet i Skt. Petersborg i maj 2003, hvor Rusland og EU ligeledes blev enige om se nærmere på betingelserne for visumfri indrejse som et langtidsperspektiv. På topmødet gav begge parter udtryk for, at de var fast besluttede på at styrke de gensidige forbindelser på grundlag af indførelsen af fire "fælles rum", herunder et fælles rum for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Forhandlingerne med Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa blev indledt i Bruxelles den 20.-21. oktober 2004. Forhandlingerne blev gennemført parallelt med forhandlingerne om aftalen om tilbagetagelse af illegale immigranter, som havde pågået siden januar 2003. Indgåelsen af de to aftaler om visa og tilbagetagelse er blot et af de få skridt, der indtil videre er taget i retning af at realisere dette fælles rum. De to aftalers fulde tekst blev formelt undertegnet i Moskva den 4. april 2006. Da aftalen om lettelse af udstedelsen af visa og aftalen om tilbagetagelse hænger sammen, skulle begge aftaler underskrives, indgås og træde i kraft samtidig. Aftalerne er udtryk for en fremgangsmåde baseret på gensidig politisk kompensation.

EU har indtil videre indledt forhandlinger om lettelse af udstedelsen af visa med Rusland, Ukraine, Marokko og Kina. Rådet fastsatte den 15. november 2006 mandaterne for indledning af forhandlinger med landene på det vestlige Balkan (Makedonien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro og Serbien), der forventes at blive indgået i juni 2007. Aftalen med Rusland er den første, der er blevet indgået. Generelt hænger disse aftaler sammen med en strategi for styrkelse af forbindelserne med nabolandene (undtagen for Kinas vedkommende, hvor målene er turistrelaterede) og sigter mod at nå frem til et "fælles europæisk område".

Forbindelserne mellem EU og Rusland befinder sig i en afgørende fase. Indgåelsen af en ny partnerskabs- og samarbejdsaftale efter 2007 er ledsaget af bekymring over menneskerettighedssituationen i Rusland. Den nuværende ikke særlig ambitiøse aftale om lettelse af udstedelsen af visa er et eksempel på den hovedsageligt pragmatiske måde, der er kendetegnende for disse forbindelser. Rammerne omkring samarbejdet mellem EU og Rusland kan imidlertid ikke fungere uden et konditionalitetsprincip, der kendetegner naboskabspolitikken og stort set ikke var til stede i partnerskabs- og samarbejdsaftalen fra 1997. Den langsigtede målsætning om visumfri indrejse mellem de to områder bør ikke indgås uden at sikre, at de grundlæggende regler for en demokratisk stat baseret på retsstatsforhold overholdes af de kontraherende parter.

1.2. Begrundelse

Aftalen om lettelse af udstedelsen af visa mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation tilskynder borgerne til at rejse og fremmer kontakten mellem befolkninger. Det er det praktiske resultat af samarbejds- og naboskabspolitikken, der

stammer fra projektet om et fælles europæisk rum for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Målet er at nedbringe bureaukratiet og lette udstedelsen af visa til kortvarigt ophold for visse kategorier af borgere i EU og Den Russiske Føderation (nære slægtninge, forretningsfolk, medlemmer af officielle delegationer, studenter, deltagere i videnskabelige og kulturelle arrangementer og sportsbegivenheder, journalister, personer, der besøger militære og civile gravpladser og chauffører, der medfører international last eller udfører passagertransporttjenester).

Aftalens værdi ligger hovedsageligt i den omstændighed, at den baner vejen for mere intens kommunikation mellem EU og Den Russiske Føderation, fremmer mødet mellem civilisationer og bidrager til at forme en bredere europæisk naboskabspolitik. Den skaber tillid og dialog og fremmer stadig mere menneskelige og intense kontakter mellem de to områder.

2. Europa-Parlamentets rolle

Det er uforståeligt, at Europa-Parlamentet kun har en rolle som observatør i processen med indgåelse af internationale aftaler. Rent faktisk høres Parlamentet ikke, før det ikke længere er muligt at ændre indholdet i aftalen eller at forhindre, at den bliver underskrevet. Ganske vist giver artikel 300 EF blot Parlamentet ret til at blive hørt om sådanne spørgsmål. Rådet og Kommissionen bør dog regelmæssigt orientere Parlamentet lige fra starten af forhandlingerne: Der findes en pligt til reelt samarbejde (traktatens artikel 10), som ikke blot opstiller regler for forholdet mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, men også for forholdet mellem fællesskabsinstitutionerne indbyrdes. Parlamentet vil fortsat opfordre Rådet og Kommissionen til at opfylde denne pligt til at levere regelmæssig information om fremtidige aftaler, der indgås mellem EU og tredjelande.

Parlamentet glæder sig over den kommende indførelse af en *fællesskabskodeks for visa* (forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning, KOM(2006)0403), der er omfattet af proceduren for fælles beslutningstagning, og hvis grundlæggende principper skal respekteres i alle særaftaler om lettelse af udstedelsen af visa.

Internationale aftaler og det komplekse spørgsmål i tilknytning til migration, som disse aftaler vedrører, kræver et demokratisk grundlag for europæisk beslutningstagning. Med forfatningstraktaten indføres også den nødvendige enhed, sammenhæng og parlamentariske beslutningsbeføjelser i forbindelse med EU's udenrigspolitik.

3. Grundlæggende betingelser og problemer

3.1. Hvis aftalen om lettelse af udstedelsen af visa skal blive en succes, skal der fastsættes reelt gensidige betingelser. Parlamentet giver udtryk for nogen bekymring med hensyn til kontrollen med disse betingelser i aftalen.

3.1.2. Parlamentet minder om de komplekse, obligatoriske procedurer, som alle russiske visa underlægges, og som besværliggør rejser til og i Rusland. Parlamentet opfordrer indtrængende Ruslands og EU's justits- og indenrigsministre til at gøre en ekstra indsats for at sikre balance og gensidighed og for at informere Parlamentet om de initiativer, der træffes, og de

fremskridt, der gøres. Aftalen om lettelse af udstedelsen af visa vil ikke få en reelt nyttig indvirkning, så længe de komplekse registreringsprocedurer, som de russiske myndigheder kræver, opretholdes.

Det østrigske formandskab har orienteret Parlamentet om, at der allerede nu gennemføres forhandlinger om en løsning med henblik på forenkling og på reelt at få Den Russiske Føderation til at ændre sin lovgivning, men Parlamentet er indtil nu ikke blevet gjort bekendt med, at der er nået nogen praktiske resultater. Kommissionen og Rådet skal regelmæssigt holde Parlamentet orienteret om de fremskridt, der sker.

3.1.3. Parlamentet mener, at det er uhensigtsmæssigt, at rejser til visse regioner i Rusland, såsom Tjetjenien og dele af Østrusland og Sibirien, er betinget af yderligere tilladelser eller betaling af et ekstragebyr, mens Schengen-fællesskabets visa tillader ubegrænsede rejser; det understreger behovet for at intensivere høringerne mellem parterne med henblik på at lette adgangen til Tjetjenien for journalister og ngo'er. Det gør opmærksom på de problemer, som journalister, præster, udenlandske missionærer og medlemmer af det civile samfunds organisationer i de senere år har haft med at få et visum eller med at få fornyet deres visum til Rusland; det håber, at aftalen, når den træder i kraft, vil sætte en stopper for disse problemer.

3.1.4. Parlamentet foreslår, at der sættes spørgsmålstegn ved reglen om forudgående indbydelse i forbindelse med rejser fra EU til Rusland, og der bør også sættes spørgsmålstegn herved i de undtagelsestilfælde, hvor EU's medlemsstater anvender denne regel. Indbydelserne giver ikke rejser nogen ekstra værdi, og de tilskynder til korruption. Parlamentet påpeger ligeledes, at det ikke giver nogen mening at udelukke turister med en uplettet visabaggrund fra aftalen.

3.1.5. Parlamentet beklager, at artikel 5, stk. 1, litra a), i aftalen – Udstedelse af visa til flere indrejser – ikke omfatter medlemmer af Europa-Parlamentet, hvis status i henhold til traktaterne sikrer dem de samme privilegier og immuniteter som medlemmer af nationale parlamenter. Det beklager ligeledes, at artikel 11 – diplomatpas – ikke omfatter EU's *laissez-passer*, som medlemmerne af Europa-Parlamentet er i besiddelse af.

3.1.6. EU bør intensivere dialogen med Rusland om tilpasning af den russiske visapolitik til EU's. Parlamentet opfordrer indtrængende Kommissionen til at stille den nødvendige ekspertise til rådighed for de russiske myndigheder, så Rusland kan nå frem til reelt gensidige betingelser i visabehandlingen.

3.2. En europæisk politik for lettelse af udstedelsen af visa, som sigter mod at fremme kommunikation i naboskabsforbindelserne og fjerne hindringer for adgangen til EU's område for borgere fra tredjelande, kan kun udgøre en sammenhængende politik, hvis der tages hensyn til såvel de interne som de eksterne aspekter. Parlamentet påpeger, at indførelsen af en fællesskabskodeks for visa vil være yderst positiv i denne sammenhæng. Aftalen med Rusland om lettelse af udstedelsen af visa berøres ikke af denne kodeks.

Det er vigtigt, at Kommissionen og Rådet, når de indgår internationale aftaler, tager hensyn til såvel den gældende fællesskabslovgivning som den lovgivning, der er undervejs.

Ekstern oversættelse

3.2.1. Parlamentet minder om, at Coreper den 20. december 2005 vedtog en fælles fremgangsmåde for EU's visapolitik, der fastsætter kriterier for indgåelse af aftaler om lettelse af udstedelsen af visa, såsom udenrigspolitiske mål, den forudgående indgåelse af en tilbagetagelsesaftale, gennemførelse af allerede eksisterende bilaterale aftaler, sikkerhedsspørgsmål og migrationsstrømme. Parlamentet er ikke i besiddelse af oplysninger om, hvorvidt Kommissionen og Rådet har foretaget en sådan vurdering i forbindelse med aftalen mellem EU og Rusland. Det anmoder derfor Kommissionen om at orientere det om resultaterne af den vurdering, der er foretaget med henblik på indgåelse af aftalen. Det påpeger ligeledes, at det skal orienteres om denne vurdering i forbindelse med alle fremtidige aftaler om lettelse af udstedelsen af visa mellem EU og tredjelande.

3.3. Konditionalitet skal også være en hjørnesten i EU's eksterne visapolitik.

3.3.1. EU's forbindelser med Rusland skal underlægges konditionalitetsprincippet, som det er tilfældet med den europæiske naboskabspolitik. Ifølge dette princip kan der ikke indføres nogen lettelse af udstedelsen af visa eller visumfri indrejse, før bestemmelserne om demokrati og retsstatsforhold er opfyldt.

3.3.2. I modsætning til Europa-Parlamentets seneste holdning om forhandling og indgåelse af internationale aftaler med tredjelande omfatter aftalen med Rusland om lettelse af udstedelse af visa ikke en gensidig "menneskerettigheds- og demokratiklausul", og overtrædelse af denne betingelse kan føre til, at aftalen ophæves eller opsiges.

Parlamentet påpeger, at der i punkt 8 i dets *beslutning om menneskerettigheds- og demokratiklausulen i EU-aftaler* (2005/2057 (INI)) opfordres til, at menneskerettigheds- og demokratiklausulen "indføres i alle nye aftaler mellem Den Europæiske Union og tredjelande, såvel industrialiserede lande som udviklingslande, herunder i sektoraftaler, handel og teknisk eller finansiel bistand, på samme måde som det er sket i forhold til AVS-staterne".

3.3.3. Det langsigtede mål om visumfri indrejse mellem EU og Rusland skal også opfylde det sammen konditionalitetsprincip, som er en integreret del af naboskabsaftalerne mellem EU og tredjelande. Selv om Rusland ikke er omfattet af denne politik, har Kommissionen allerede fastslået i sin *meddelelse om forbindelserne med Rusland* (KOM(2004)0106), at foranstaltninger på dette område "bør ligge på linje med EU's naboskabspolitik og trække på de dele, der er af fælles interesse".

Det samme princip kan genfindes i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001, der foreslår en metode baseret på den regionale sammenhæng for politikken om visumfri indrejse mellem EU og tredjelande.