EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

VORLÄUFIG
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

ENTWURF EINES BERICHTS

über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt
(KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Maria da Assunção Esteves

Erklärung der benutzten Zeichen

*	Verfahren der Konsultation *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**I	Verfahren der Zusammenarbeit (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**II	Verfahren der Zusammenarbeit (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***	Verfahren der Zustimmung *Absolute Mehrheit der Mitglieder außer in den Fällen, die in Artikel 105, 107, 161 und 300 des EG-Vertrags und Artikel 7 des EU-Vertrags genannt sind*
***I	Verfahren der Mitentscheidung (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
***II	Verfahren der Mitentscheidung (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***III	Verfahren der Mitentscheidung (dritte Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des gemeinsamen Entwurfs*

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

Änderungsanträge zu Legislativtexten

Die vom Parlament vorgenommenen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben. Wenn Textteile mager und kursiv gesetzt werden, dient das als Hinweis an die zuständigen technischen Dienststellen auf solche Teile des Legislativtextes, bei denen im Hinblick auf die Erstellung des endgültigen Textes eine Korrektur empfohlen wird (beispielsweise Textteile, die in einer Sprachfassung offenkundig fehlerhaft sind oder ganz fehlen). Diese Korrekturempfehlungen bedürfen der Zustimmung der betreffenden technischen Dienststellen.

INHALT

Seite

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 5

BEGRÜNDUNG 6

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Verfahren der Konsultation)

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis des Vorschlags für einen Beschluss des Rates (KOM(2006)0188)[1],

– gestützt auf Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b) Ziffern i) und ii) und Artikel 300 Absatz 2 Unterabsatz 1 erster Satz des EG-Vertrags,

– gestützt auf Artikel 300 Absatz 3 Unterabsatz 1 des EG-Vertrags, gemäß dem es vom Rat konsultiert wurde (C6-0169/2006),

– gestützt auf Artikel 51 und Artikel 83 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und der Stellungnahme des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (A6-0000/2006),

1. stimmt dem Abschluss des Abkommens zu;

2. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Russischen Föderation zu übermitteln.

[1] Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

BEGRÜNDUNG

1. Das Abkommen: Geschichte und Gründe

1.1. Geschichte

Der Beschluss über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt wurde auf dem Gipfeltreffen in Sankt Petersburg im Mai 2003 gefasst, als Russland und die Europäische Union sich auch verpflichteten, die Bedingungen für die Aufhebung der Visumpflicht als eine langfristige Perspektive zu prüfen. Während des Gipfels brachten beide Parteien ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, die gegenseitigen Beziehungen auf der Grundlage der Schaffung von vier „gemeinsamen Räumen", einschließlich eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zu stärken. Die Verhandlungen mit der Russischen Föderation über Visaerleichterungen wurden am 20. und 21. Oktober 2004 in Brüssel eröffnet. Die Verhandlungen wurden parallel zu den im Januar 2003 eingeleiteten Verhandlungen über das Abkommen über die Rückübernahme illegaler Einwanderer geführt. Der Abschluss des Abkommens über Visaerleichterungen und des Abkommens über die Rückübernahme stellt mit Sicherheit einen der wenigen Fortschritte dar, die bislang auf dem Weg zur Umsetzung dieses gemeinsamen Raumes erzielt wurden. Der vollständige Wortlaut der beiden Abkommen wurde am 4. April 2006 in Moskau förmlich paraphiert. Da das Abkommen über Visaerleichterungen und das Abkommen über die Rückübernahme miteinander verknüpft sind, sollten beide Abkommen gleichzeitig unterzeichnet, geschlossen und in Kraft treten. Die Abkommen stützen sich auf das Konzept des gegenseitigen politischen Ausgleichs.

Bislang hat die Europäische Union mit Russland, der Ukraine, Marokko und China Verhandlungen zwecks Vereinfachung der Regelungen für die Ausstellung von Visa eingeleitet. Am 15. November 2006 legte der Rat die Mandate für die Eröffnung von Verhandlungen mit den westlichen Balkanstaaten (Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien) fest, die bis Juni 2007 geschlossen sein sollen. Das Abkommen mit Russland soll als Erstes geschlossen werden. Im Allgemeinen stehen diese Abkommen im Einklang mit einer Strategie, die die Stärkung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten (mit Ausnahme von China, da mit dem Abkommen Ziele im Bereich des Fremdenverkehrs verfolgt werden) anstrebt, und zielen auf die Schaffung eines „gemeinsamen europäischen Raumes" ab.

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland befinden sich in einer wichtigen Phase. Mit einem neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nach 2007 ist die Sorge um die Lage der Menschenrechte in Russland verknüpft. Das derzeitige – nicht sehr ehrgeizige – Abkommen über Visaerleichterungen ist ein Beispiel für die im Wesentlichen pragmatische Art, mit der sich diese Beziehungen entwickeln. Allerdings kann der Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland nicht ohne den Grundsatz der Konditionalität, von dem die Nachbarschaftspolitik geprägt ist und der in dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1997 fehlt, nicht funktionieren. Das langfristige Ziel, zwischen den beiden Hoheitsgebieten die Visumpflicht abzuschaffen, dürfte nicht erreicht werden, ohne dass die grundlegenden Regeln eines demokratischen Staates,

dem die Rechtsstaatlichkeit zugrunde liegt, von den Vertragsparteien eingehalten werden.

1. 2. Gründe

Das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über Visaerleichterungen fördert Reisen von Bürgern und den Kontakt zwischen den Menschen. Es ist das praktische Ergebnis der Zusammenarbeit und der Nachbarschaftspolitik, die sich aus dem Projekt eines gemeinsamen europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ergibt.

Ziel ist es, Bürokratie abzubauen und die Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für bestimmte Bevölkerungsgruppen der Europäischen Union und der Russischen Föderation zu erleichtern (nahe Verwandte, Geschäftsleute, Mitglieder offizieller Delegationen, Studenten, Teilnehmer an wissenschaftlichen, kulturellen und sportlichen Veranstaltungen, Journalisten, Besucher von Soldatengräbern oder zivilen Gräbern und Lkw-Fahrer bei internationalen Frachttransporten und Busfahrer, die Fahrgäste befördern).

Der Wert dieses Abkommens besteht hauptsächlich darin, dass es den Weg für eine intensivere Kommunikation zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation ebnet, die Begegnung der Kulturen fördert und dazu beiträgt, ein größeres Europa zu schaffen. Es fördert Vertrauen und den Dialog und eine menschlichere und intensivere Interaktion zwischen den beiden Regionen.

2. Die Rolle des Europäischen Parlaments

Es ist unverständlich, dass dem Europäischen Parlament beim Abschluss internationaler Abkommen lediglich eine Beobachterrolle zukommt. Das Parlament wird nämlich bis zu einem Zeitpunkt nicht konsultiert, da es nicht mehr möglich ist, den Inhalt eines Abkommens zu ändern oder den Abschluss zu verhindern. Artikel 300 des EG-Vertrags sieht nur vor, dass das Parlament in Fällen dieser Art konsultiert wird. Allerdings sollten der Rat und die Kommission das Parlament ab der Eröffnung der Verhandlungen regelmäßig unterrichten: Die Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit (Artikel 10 des Vertrags) gilt nicht nur für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft, sondern auch für die Beziehungen zwischen den Organen untereinander. Das Parlament wird den Rat und die Kommission weiterhin auffordern, diese Pflicht zur Unterrichtung zu erfüllen, wenn die Europäische Union künftig Abkommen mit Drittstaaten abschließt.

Das Parlament begrüßt die bevorstehende Einführung eines *Visakodexes der Gemeinschaft* (Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM(2006)403), der dem Mitbestimmungsverfahren unterliegt und dessen wesentliche Grundsätze in allen Abkommen über Visaerleichterungen eingehalten werden müssen.

Internationale Abkommen und die komplexe Thematik der Migration, die sie beinhalten, machen es erforderlich, dass die Entscheidungen der Europäischen Union auf einer demokratischen Grundlage getroffen werden. Außerdem wird der Verfassungsvertrag die erforderliche Einheit, Kohärenz und Entscheidungsbefugnis des Parlaments in der Außenpolitik der Europäischen Union verankern.

3. Rahmenbedingungen und Probleme

3.1. Das Abkommen über Visaerleichterungen kann nur erfolgreich sein, wenn wirkliche Bedingungen der Gegenseitigkeit geschaffen werden. Das Europäische Parlament bringt seine Besorgnis in Bezug auf die Überprüfung dieser Bedingungen im Abkommen zum Ausdruck.

3.1.2. Das Parlament erinnert an die komplizierten obligatorischen Registrierungsverfahren, von denen alle russischen Visa betroffen sind, wodurch Reisen von und nach Russland behindert werden. Das Parlament drängt die Justizminister und Innenminister Russlands und der Europäischen Union, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um ein Gleichgewicht und Gegenseitigkeit zu gewährleisten und das Parlament von den unternommenen Maßnahmen und den eingetretenen Entwicklungen zu unterrichten. Das Abkommen über Visaerleichterungen wird keine wirklich zweckdienlichen Auswirkungen haben, solange die derzeit von den russischen Behörden geforderten komplizierten Registrierungsverfahren aufrechterhalten bleiben.

Der österreichische Ratsvorsitz unterrichtete das Parlament davon, dass bereits Verhandlungen über eine Vereinfachung und über Änderungen der Rechtsvorschriften der Russischen Föderation geführt würden. Dem Parlament sind etwaige praktische Ergebnisse jedoch nicht bekannt. Die Kommission und der Rat müssen das Parlament regelmäßig von erzielten Fortschritten unterrichten.

3.1.3. Das Europäische Parlament hält es für unangemessen, dass für Reisen in bestimmte Regionen Russlands, wie in die Tschetschenische Republik und Teile Ostrusslands und Sibiriens, eine zusätzliche Genehmigung oder die Entrichtung einer zusätzlichen Gebühr erforderlich sein sollte, während ein Schengenvisum der Gemeinschaft uneingeschränktes Reisen ermöglicht. Es betont, dass es notwendig ist, die Konsultationen zwischen den Parteien zu intensivieren, um den Zugang zur Tschetschenischen Republik für Journalisten und NRO zu erleichtern. Es nimmt die Schwierigkeiten zur Kenntnis, mit denen Journalisten, Kirchenvertreter, ausländische Missionare und Mitglieder von Organisationen der Bürgergesellschaft in den letzten Jahren bei der Erlangung und Verlängerung von Visa für Russland konfrontiert waren. Das Parlament hofft, dass diese Schwierigkeiten nach dem Inkrafttreten dieses Abkommens beseitigt sein werden.

3.1.4. Das Parlament regt an, die Vorschrift, wonach vor einer Reise von der Europäischen Union nach Russland eine Einladung zu erlangen ist, ernsthaft in Frage zu stellen und gleichermaßen die Ausnahmefälle, in denen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union diese Vorschrift anwenden. Einladungen erbringen keinen zusätzlichen Nutzen für die Reise und fördern die Korruption. Das Parlament weist auch darauf hin, dass es keinen Sinn hat, Touristen, die in der Vergangenheit alle Vorschriften für die Visaerteilung ordnungsgemäß eingehalten haben, von dem Abkommen auszunehmen.

3.1.5. Das Parlament bedauert, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Abkommens – Ausstellung von Mehrfachvisa – nicht die Mitglieder des Europäischen Parlaments mit einbezieht, deren Status ihnen gemäß den Verträgen die gleichen Privilegien und Befreiungen gewährt wie den Mitgliedern der nationalen Parlamente. In gleicher Weise bedauert es das Parlament auch, dass Artikel 11 – diplomatische Reisepässe – nicht den Ausweis der Europäischen Union einschließt, über den die Mitglieder des Europäischen Parlaments verfügen.

3.1.6. Die Europäische Union sollte ihren Dialog mit Russland über die Anpassung der russischen Visumpolitik an die der Europäischen Union intensivieren. Das Parlament fordert die Kommission eindringlich auf, den russischen Behörden den erforderlichen Sachverstand zur Verfügung zu stellen, damit Russland wirkliche Bedingungen der Gegenseitigkeit bei der Bearbeitung von Visa gewährleisten kann.

3.2. Eine europäische Politik, die Visaerleichterungen anstrebt und darauf ausgerichtet ist, die Kommunikation in den Beziehungen mit den Nachbarn zu fördern und Hindernisse für den Zugang zum Hoheitsgebiet der Europäischen Union für Drittstaatsangehörige zu beseitigen, kann nur eine kohärente Politik sein, wenn sowohl internen als auch externen Aspekten Rechnung getragen wird. Das Parlament weist darauf hin, dass sich die Einführung eines Visakodexes der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang extrem positiv auswirken wird. Das Abkommen über Visaerleichterungen blieb von diesem Kodex unberührt.

Es ist wichtig, dass die Kommission und der Rat beim Abschluss internationaler Abkommen sowohl den geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft als auch den in Vorbereitung befindlichen Rechtsvorschriften Rechnung tragen.

3.2.1. Das Parlament erinnert daran, dass der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) am 20. Dezember 2005 ein gemeinsames Konzept für die Visumpolitik der Europäischen Union angenommen hat, welches die Kriterien für den Abschluss von Abkommen über Visaerleichterungen festlegt, wie etwa außenpolitische Ziele, das vorherige Bestehen eines Rückübernahmeabkommens, die Durchführung von bereits bestehenden bilateralen Abkommen, Sicherheitsfragen und Migrationsströme. Dem Parlament liegen keine Informationen darüber vor, ob die Kommission und der Rat eine Bewertung dieser Art im Falle des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Russland vorgenommen haben. Es fordert die Kommission daher auf, das Parlament von den Ergebnissen der Bewertung im Hinblick auf den Abschluss des Abkommens zu unterrichten. Es weist auch darauf hin, dass das Parlament von dieser Bewertung im Hinblick auf alle künftigen Abkommen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten über Visaerleichterungen in Kenntnis gesetzt werden muss.

3.3. Auch die Konditionalität muss ein Kernelement der außenpolitischen Maßnahmen in Visafragen der Europäischen Union sein.

3.3.1. Die Beziehungen der Europäischen Union mit Russland sollten dem Grundsatz der Konditionalität unterliegen, der auch für die Europäische Nachbarschaftspolitik gilt. Nach diesem Grundsatz kann es keine Visaerleichterungen oder Reisen ohne Visumpflicht geben, wenn die Regeln der Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit nicht eingehalten werden.

3.3.2. Im Widerspruch zu dem vom Europäischen Parlament vor kurzem dargelegten Standpunkt zu der Aushandlung und zum Abschluss internationaler Abkommen mit Drittstaaten enthält das Abkommen mit Russland über Visaerleichterungen keine gegenseitige „Menschenrechts- und Demokratieklausel", deren Verletzung zu einer Aussetzung oder zu einer Kündigung des Abkommens führen könnte.

In Ziffer 8 seiner *Entschließung zu der Menschenrechts- und Demokratieklausel in den*

Abkommen der Europäischen Union (2005/2057 (INI) hält es das Parlament für notwendig, „die Menschenrechts- und Demokratieklauseln auf sämtliche neue Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten – unabhängig davon, ob es sich um Industrieländer oder Entwicklungsländer handelt – auszuweiten, auch was sektorale Abkommen, den Handel oder technische oder finanzielle Hilfe anbelangt, wie es in Bezug auf die AKP-Staaten geschehen ist“.

3.3.3. Auch das langfristige Ziel der Abschaffung der Visumpflicht zwischen der Europäischen Union und Russland muss im Einklang mit dem gleichen Grundsatz der Konditionalität stehen, auf dem die Nachbarschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten beruhen. Auch wenn Russland nicht unter diese Politik fällt, hat die Kommission bereits in ihrer Mitteilung über die Beziehungen zur Russischen Föderation (KOM(2004)106) mitgeteilt, dass Maßnahmen in diesem Bereich „im Einklang mit der Nachbarschaftsstrategie der EU zu geschehen [haben] und [...] einschlägige Aspekte dieser Strategie enthalten [müssen]”.

Der gleiche Grundsatz ist in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates enthalten, die für Maßnahmen im Hinblick auf die Abschaffung der Visumpflicht zwischen der EU und Drittstaaten eine Methode vorschlägt, die auf der regionalen Kohärenz basiert.