EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

ESIALGNE
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

RAPORTI PROJEKT

Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus Euroopa Ühenduse ja Vene Föderatsiooni vahelise lühiajaliste viisade väljastamise lihtsustamise lepingu sõlmimise kohta ((KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Maria da Assunção Esteves

Kasutatud tähised

*	nõuandemenetlus *antud häälte enamus*
**I	koostöömenetlus (esimene lugemine) *antud häälte enamus*
**II	koostöömenetlus (teine lugemine) *antud häälte enamus ühise seisukoha heakskiitmiseks, parlamendi liikmete häälteenamus ühise seisukoha tagasilükkamiseks või muutmiseks*
***	nõusolekumenetlus *parlamendi liikmete häälteenamus, v.a EÜ asutamislepingu artiklites 105, 107, 161 ja 300 ning ELi lepingu artiklis 7 toodud juhtudel*
***I	kaasotsustamismenetlus (esimene lugemine) *antud häälte enamus*
***II	kaasotsustamismenetlus (teine lugemine) *antud häälte enamus ühise seisukoha heakskiitmiseks, parlamendi liikmete häälteenamus ühise seisukoha tagasilükkamiseks või muutmiseks*
***III	kaasotsustamismenetlus (kolmas lugemine) *antud häälte enamus ühise teksti heakskiitmiseks*

(Antud menetlus põhineb komisjoni esitatud õiguslikul alusel.)

Õigusloomega seotud tekstide kohta esitatud muudatusettepanekud

Euroopa Parlamendi muudatusettepanekutes tõstetakse muudetud tekst esile ***paksus kaldkirjas***. *Tavalises kaldkirjas* märgistus on mõeldud asjaomastele osakondadele abiks lõpliku teksti ettevalmistamisel ja tähistab neid õigusakti osi, mille kohta on tehtud parandusettepanek lõpliku teksti vormistamiseks (nt ilmselged vead või puudused antud tõlkeversioonis). Selliste parandusettepanekute puhul tuleb saada vastavate osakondade nõusolek.

SISUKORD

lehekülg

EUROOPA PARLAMENDI ÕIGUSLOOMEGA SEOTUD RESOLUTSIOONI PROJEKT ..4

SELETUSKIRI 5

EUROOPA PARLAMENDI ÕIGUSLOOMEGA SEOTUD RESOLUTSIOONI PROJEKT

ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus Euroopa Ühenduse ja Vene Föderatsiooni vahelise lühiajaliste viisade väljastamise lihtsustamise lepingu sõlmimise kohta ((KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Nõuandemenetlus)

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse ettepanekut võtta vastu nõukogu otsus (KOM(2006)0188)[1];

– võttes arvesse EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punkti b alapunkte i ja ii ning artikli 300 lõike 2 esimese lõigu esimest lauset;

– võttes arvesse EÜ asutamislepingu artikli 300 lõike 3 esimest lõiku, mille alusel nõukogu konsulteeris Euroopa Parlamendiga (C6-0169/2006);

– võttes arvesse kodukorra artiklit 51 ja artikli 83 lõiget 7;

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit ja väliskomisjoni arvamust (A6-0000/2006),

1. kiidab lepingu sõlmimise heaks;

2. teeb presidendile ülesandeks edastada Euroopa Parlamendi seisukoht nõukogule ja komisjonile ning liikmesriikide ja Vene Föderatsiooni valitsustele ja parlamentidele.

[1] ELTs seni avaldamata

SELETUSKIRI

1. Leping: ajalugu ja põhjendused

1.1. Ajalugu

Otsus sõlmida ELi ja Venemaa vahel leping lühiajaliste viisade väljastamise lihtsustamiseks võeti vastu 2003. aasta mais toimunud Peterburi tippkohtumisel, kui Venemaa ja EL võtsid samuti kohustuse vaadata pikemas perspektiivis läbi viisavaba reisimise tingimused. Tippkohtumisel avaldasid mõlemad pooled valmidust tugevdada vastastikuseid suhteid nelja ühisruumi, sealhulgas vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneva ühisruumi loomise kaudu. Läbirääkimised Vene Föderatsiooniga viisade väljastamise lihtsustamise üle algasid 20.–21. oktoobril 2004 Brüsselis. Läbirääkimised toimusid paralleelselt ebaseaduslike sisserändajate tagasivõtulepingu üle peetavate läbirääkimistega, mis olid alanud 2003. aasta jaanuaris. Viisade väljastamise lihtsustamise lepingu ja tagasivõtulepingu sõlmimise puhul on tegemist kahe sammuga nende väheste seas, mis on astutud kõnealuse ühisruumi saavutamise eesmärgil. Kahe lepingu terviktekstid parafeeriti ametlikult 4. aprillil 2006 Moskvas. Kuna viisade väljastamise lihtsustamise leping ja tagasivõtuleping on omavahel seotud, tuleks mõlemad lepingud allkirjastada, sõlmida ning nad peaksid jõustuma üheaegselt. Lepingud demonstreerivad vastastikusel poliitilisel tasakaalustusel põhinevat lähenemisviisi.

Siiani on EL alustanud läbirääkimisi viisade väljastamise lihtsustamise üle Venemaa, Ukraina, Maroko ja Hiina Rahvavabariigiga. 15. novembril 2006 andis nõukogu mandaadi läbirääkimiste alustamiseks Lääne-Balkani riikidega (Makedoonia, Bosnia-Hertsegoviina, Montenegro ja Serbia), mis peaksid lõpule jõudma 2007. aasta juunis. Leping Venemaaga on esimene sõlmitav leping. Tavapäraselt on kõnealused läbirääkimised seotud strateegiaga tugevdada sidemeid naaberriikidega (välja arvatud Hiina, kelle puhul on eesmärgid seotud turismiga) ja nende sihiks on saavutada ühine Euroopa ala.

Euroopa Liidu ja Venemaa vahelised suhted on läbimas olulise tähtsusega etappi. Uue partnerlus- ja koostöölepinguga pärast 2007. aastat kaasneb mure inimõiguste olukorra pärast Venemaal. Praegune, mitte väga ambitsioonikas viisade väljastamise lihtsustamise leping on näide oma olemuselt pragmaatilisest viisist, kuidas kõnealused suhted avalduvad. Siiski ei saa ELi ja Venemaa vaheline koostööraamistik toimida ilma tingimuslikkuse põhimõtteta, mis iseloomustab naabruspoliitikat, kuid mis sama hästi kui puudus 1997. aasta partnerlus- ja koostöölepingus. Pikemas perspektiivis ei ole viisavaba reisimise kehtestamine kahe territooriumi vahel saavutatav ilma, et oleks tagatud demokraatliku õigusriigi põhimõtete austamine lepinguosaliste poolt.

1.2. Põhjendused

Euroopa Ühenduse ja Vene Föderatsiooni vaheline viisade väljastamise lihtsustamise leping soodustab kodanike reisimist ja inimestevaheliste kontaktide teket. See on Euroopa ühtse vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneva ala projektist tuleneva koostöö ja naabruspoliitika praktiline tulemus.

Eesmärgiks on avada ja lihtsustada lühiajaliste viisade väljastamist Euroopa Liidu ja Vene Föderatsiooni teatavatesse kategooriatesse kuuluvate kodanike jaoks (lähisugulased,

ettevõtjad, ametlike delegatsioonide liikmed, üliõpilased, teadus-, kultuuri- ja spordiüritustel osalevad isikud, ajakirjanikud, tsiviilisikute ja sõjameeste matmispaiku külastavad isikud, autojuhid, kes osutavad rahvusvahelisi kauba- ja reisijateveoteenuseid).

Lepingu väärtus seisneb peamiselt tõsiasjas, et see avab tee intensiivsemale suhtlemisele Euroopa Liidu ja Vene Föderatsiooni vahel, edendab ühiskondadevahelist kokkupuudet ning aitab kujundada avaramat Euroopat. See soosib usaldust ja dialoogi ning edendab inimlikumat ja intensiivsemat vastastikmõju kahe ala vahel.

2. Euroopa Parlamendi roll

On arusaamatu, miks peaks Euroopa Parlamendil olema rahvusvaheliste lepingute sõlmimise juures vaid vaatleja roll. Tegelikult ei konsulteerita Euroopa Parlamendiga enne, kui on juba võimatu muuta lepingu sisu või ära hoida selle allkirjastamine. On tõsi, et EÜ asutamislepingu artikkel 300 annab Euroopa Parlamendile sellistes küsimustes vaid nõuandva õiguse. Sellest olenemata peaksid nõukogu ja komisjon Euroopa Parlamenti läbirääkimiste algusest alates korrapäraselt teavitama: eksisteerib tõelise koostöö kohustus (lepingu artikkel 10), mis reguleerib mitte üksnes liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide vahelisi suhteid, vaid ka ühenduse institutsioonide omavahelisi suhteid. Euroopa Parlament kutsub jätkuvalt nõukogu ja komisjoni üles järgima kõnealust kohustust esitada korrapäraselt teavet tulevaste ELi ja kolmandate riikide vahel allkirjastatavate lepingute kohta.

Euroopa Parlament tervitab eelseisvat *ühenduse viisaeeskirja* kasutuselevõtmist (ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, KOM(2006)403), mis kuulub kaasotsustamismenetluse alla ja mille aluspõhimõtteid peab austama kõigi eri viisade väljastamise lihtsustamise lepingute puhul.

Rahvusvaheliste lepingute temaatika ja keeruline rände küsimus, mis kaasneb kõnealuste lepingutega, nõuavad demokraatlikku alust Euroopa otsustamisprotsessile. Põhiseaduse leping kehtestab samuti vajaliku ühtsuse, sidususe ja parlamentaarse otsustamisõiguse ELi välispoliitikas.

3. Tausttingimused ja probleemid

3.1. Et viisade väljastamise lihtsustamise lepingu sõlmimine õnnestuks, tuleb luua tõelised vastastikkuse tingimused. Euroopa Parlament väljendab mõningast muret seoses kõnealuste tingimuste vastavustõendamisega lepingus.

3.1.2. Euroopa Parlament tuletab meelde kohustuslikku keerulist registreerimise korda, millele alluvad kõik Vene viisataotlused, takistades reisimist Venemaale ja Venemaa piires. Euroopa Parlament nõuab tungivalt Venemaa justiits- ja siseministril ning ELil teha lisajõupingutusi eesmärgiga tagada tasakaal ja vastastikkus ning teavitada meid tehtud algatustest ja arengutest. Viisade väljastamise lihtsustamise leping ei oma tõeliselt kasulikku mõju seni, kuni praegune Venemaa asutuste poolt nõutav keeruline registreerimise kord säilib.

Eesistujariik Austria andis Euroopa Parlamendile teada, et läbirääkimised lahenduse leidmise üle korra lihtsustamiseks on juba käimas ning et need on seotud õigusaktide muudatusettepanekutega Vene Föderatsiooni poolt, kuid Euroopa Parlament ei ole veel

teadlik mis tahes praktilistest tulemustest. Komisjon ja nõukogu peavad Euroopa Parlamenti tehtud edusammudest korrapäraselt teavitama.

3.1.3. Euroopa Parlament peab sobimatuks, et reisimine teatavatesse Venemaa piirkondadesse, nagu Tšetšeenia vabariik või Ida-Venemaa ja Siberi osad, peaks nõudma täiendavat luba või lisatasu maksmist, sel ajal kui ühenduse Schengeni viisa võimaldab vaba reisimist; rõhutab vajadust tõhustada osapoolte vahelist nõustamist, et lihtsustada ajakirjanike ja valitsusväliste organisatsioonide juurdepääsu Tšetšeenia vabariiki. Euroopa Parlament võtab teadmiseks raskused, millega on viimastel aastatel kokku puutunud ajakirjanikud, vaimulikkonna liikmed, välismisjonärid ja kodanikuühiskonna organisatsioonide liikmed Vene viisade soetamisel ja pikendamisel; loodab, et kõnealuse lepingu jõustumine lõpetab nimetatud raskused.

3.1.4. Euroopa Parlament soovitab eelneva viisakutse eeskirja Euroopa Liidust Venemaale reisimisel tõsise kahtluse alla asetada, sama tuleks teha erandjuhtude puhul, kui ELi liikmesriigid kõnealust reeglit kohaldavad. Viisakutsed ei too reisimisele mingit lisaväärtust ja hoogustavad korruptsiooni. Euroopa Parlament juhib samuti tähelepanu asjaolule, et ei ole mõistlik lepingust välja arvata nn puhta viisa taustaga turistid.

3.1.5. Euroopa Parlament avaldab kahetsust, et lepingu artikli 5 lõike 1 punkt a – mitmekordsete viisade väljastamine – ei hõlma Euroopa Parlamendi liikmeid, kelle staatus tagab neile lepingute alusel samad soodustused ja puutumatuse nagu rahvusparlamentide liikmetelegi. Samamoodi avaldab ta kahetsust, et artikkel 11 – diplomaatilised passid – ei hõlma Euroopa Liidu reisilube (*laissez-passer*), mida omavad Euroopa Parlamendi liikmed.

3.1.6. Euroopa Liit peaks intensiivistama dialoogi Venemaaga Vene viisapoliitika kohandamiseks Euroopa Liidu omaga. Euroopa Parlament nõuab tungivalt, et komisjon näeks ette vajaliku ekspertarvamuse koostamise Vene ametiasutuste jaoks, et Venemaa saavutaks tõelised vastastikkuse tingimused viisade väljastamisel.

3.2. Euroopa viisade lihtsustamise poliitika, mille eesmärgiks on edendada suhtlust naabrussuhetes ja eemaldada tõkked juurdepääsult ELi alale kolmandate riikide kodanikele, saab olla ühtne poliitika vaid siis, kui arvesse võetakse nii sise- kui ka välisaspekte. Euroopa Parlament juhib tähelepanu sellele, et ühenduse viisaeeskirja kasutuselevõtt on kõnealuses kontekstis äärmiselt positiivne. Viisade väljastamise lihtsustamise lepingut Venemaaga käesolev eeskiri ei puudutanud.

On tähtis, et komisjon ja nõukogu võtaksid rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel arvesse nii jõusolevaid ühenduse õigusakte kui ka ettevalmistamisel olevaid õigusakte.

3.2.1. Euroopa Parlament tuletab meelde, et 20. detsembril 2005 võttis alaliste esindajate komitee vastu ühise lähenemise ELi viisapoliitikale, mis määratleb viisade väljastamise lihtsustamise lepingute sõlmimise kriteeriumid, nagu näiteks välispoliitika eesmärgid, eelneva tagasivõtulepingu olemasolu, olemasolevate kahepoolsete lepingute rakendamine, julgeoleku küsimused ja rändevood. Euroopa Parlamendil puudub igasugune teave, kas komisjon ja nõukogu teostasid sellise hinnangu ELi-Venemaa lepingu puhul. Ta palub seepärast komisjonil ennast teavitada hinnangu tulemustest, mis teostati lepingu sõlmimist silmas pidades. Euroopa Parlament juhib tähelepanu ka sellele, et teda tuleb kõnealusest hinnangust teavitada kõigi tulevaste ELi ja kolmandate riikide vahel sõlmitavate viisa väljastamise

lihtsustamise lepingute suhtes.

3.3. Tingimuslikkus peab olema ELi viisasid käsitleva välispoliitika nurgakivi.

3.3.1. Euroopa Liidu suhted Venemaaga tuleks allutada tingimuslikkuse põhimõttele, nagu see on Euroopa naabruspoliitika puhul. Vastavalt kõnealusele põhimõttele ei saa toimuda mingit viisade väljastamise lihtsustamist või viisavaba reisimist ilma demokraatia eeskirjade ja õigusriigi põhimõtete järgimiseta.

3.3.2. Vastupidiselt Euroopa Parlamendi kõige hiljutisemale seisukohale läbirääkimiste ja rahvusvaheliste lepingute sõlmimise kohta kolmandate riikidega, ei sisalda viisade väljastamise lihtsustamise leping Venemaaga vastastikust inimõiguste ja demokraatia klauslit, millega vastuolu võib viia lepingu peatamise või denonsseerimiseni.

Euroopa Parlament juhib tähelepanu sellele, et tema resolutsiooni inimõiguste- ja demokraatiaklausli kohta Euroopa Liidu lepingutes (2005/2057(INI)) lõikes 8 sedastatakse, et inimõigused ja demokraatia klausel tuleks laiendada „kõikidele uutele lepingutele Euroopa Liidu ja kolmandate, nii tööstus- kui ka arenguriikide vahel, sealhulgas valdkondlikele lepingutele nagu kalandus-, põllumajandus-, tekstiilmaterjalide, kaubandus- ja tehnilise või rahalise abi lepingutele, nagu on tehtud AKV riikidega”.

3.3.3. Eesmärk saavutada pikaajalises perspektiivis viisavaba reisimine Euroopa Liidu ja Venemaa vahel peab samuti vastama samadele tingimuslikkuse põhimõtetele, mis tulenevad naabruspoliitika lepingutest ELi ja kolmandate riikide vahel. Isegi kui Venemaa ei ole kaasatud kõnealusesse poliitikasse, on komisjon oma teatises suhete kohta Venemaaga (KOM(2004)106) sedastanud, et meetmed kõnealuses valdkonnas peaksid olema ELi naabruspoliitika suhtes järjepidevad ja sisaldama kõnealuse poliitika asjaomaseid elemente.

Sama põhimõtte võib leida nõukogu määruses (EÜ) nr 539/2001, mis esitab ELi ja kolmandate riikide vahel viisavaba reisimise poliitika jaoks piirkondlikul järjepidevusel põhineva meetodi.