EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa voor kort verblijf
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Maria da Assunção Esteves

Externe Vertaling

PR_CNS_title4am

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING 6

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa voor kort verblijf
(COM2006 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel voor een besluit van de Raad (COM(2006)0188)[1],

– gelet op artikel 62, lid 2, letter b, punt i en ii en artikel 300, lid 2, eerste subparagraaf, eerste zin van het EG-Verdrag,

– gelet op artikel 300, lid 3, eerste subparagraaf van het EG-Verdrag, op grond waarvan de Raad het Parlement heeft geraadpleegd (C6-0169/2006),

– gelet op de regels 51 en 83, lid 7 van zijn proceduregels,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie buitenlandse zaken (A6 0000/2006),

1. hecht zijn goedkeuring aan de sluiting van de overeenkomst;

2. verzoekt zijn voorzitter zijn standpunt te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, en de regeringen en parlementen van de lidstaten en de Russische Federatie.

[1] Nog niet in het PB gepubliceerd.

TOELICHTING

1. De overeenkomst: geschiedenis en redenen

1.1. Geschiedenis

Tot de afsluiting van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa voor kort verblijf werd besloten op de top van Sint-Petersburg in mei 2003, waarbij Rusland en de EU tevens beloofden de voorwaarden te bestuderen voor visavrij reizen als langetermijnperspectief. Op de top gaven beide partijen uiting aan hun voornemen de wederzijdse relaties te versterken op basis van de oprichting van vier 'gemeenschappelijke ruimten', waaronder een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie. De onderhandelingen met de Russische Federatie over visumversoepeling werden op 20 en 21 oktober 2004 in Brussel geopend. De onderhandelingen werden gevoerd tegelijk met de onderhandelingen over de overeenkomst over de overname van illegale immigranten, die al sinds januari 2003 in behandeling was. De afsluiting van de twee overeenkomsten over visa en overname vormt ongetwijfeld een van de weinige stappen voorwaarts die tot nu toe zijn gezet in de richting van de totstandkoming van deze gemeenschappelijke ruimte. De volledige tekst van de twee overeenkomsten werd formeel op 4 april 2006 in Moskou geparafeerd. Omdat de overeenkomst inzake de versoepeling van de visumafgifte en de overnameovereenkomst onderling verband houden, moeten beide overeenkomsten tegelijkertijd worden ondertekend en gesloten en in werking treden. De overeenkomsten vertonen een benadering die is gebaseerd op wederkerige politieke compensatie.

Tot zover heeft de EU onderhandelingen geopend die erop gericht zijn de regelingen voor de afgifte van visa te versoepelen met Rusland, Oekraïne, Marokko en China. Op 15 november 2006 heeft de Raad de mandaten neergelegd voor de opening van de onderhandelingen met de landen van de West-Balkan (Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro en Servië), die in juni 2007 afgesloten moeten worden. De overeenkomst met Rusland is de eerste die wordt afgesloten. In het algemeen zijn deze overeenkomsten afgestemd op een strategie van versterking van de banden met aangrenzende landen (behalve voor China, waar de doelstellingen gerelateerd zijn aan het toerisme) en zijn deze erop gericht een 'gemeenschappelijke Europese ruimte' te verkrijgen.

De relaties tussen de EU en Rusland maken een cruciale fase door. De noodzaak tot een nieuwe Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst na 2007 is gekoppeld aan zorgen over de toestand van de mensenrechten in Rusland. De huidige - niet zeer ambitieuze - overeenkomst over de versoepeling van visa is een voorbeeld van de in essentie pragmatische manier waarop deze relaties zich ontplooien. Het samenwerkingskader tussen de EU en Rusland kan echter niet functioneren zonder een conditionaliteitsbeginsel dat het nabuurschapsbeleid markeert en praktisch ontbrak vanaf de Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst uit 1997. Het langetermijndoel van de totstandbrenging van visavrij reizen tussen de twee territoria zal niet worden bereikt als niet wordt gegarandeerd dat de fundamentele regels van een democratische staat die wordt geregeerd door de rechtsstaat door de contracterende partijen worden gerespecteerd.

1.2. Redenering

De visumversoepelingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie bevordert het reizen door burgers en het contact tussen volkeren. Dit is het praktische resultaat van samenwerking en het nabuurschapsbeleid die voortkomen uit het project voor een gemeenschappelijke Europese ruimte voor vrijheid, veiligheid en justitie.

Het doel bestaat eruit de bureaucratie te beperken en de afgifte van visa voor kort verblijf te versoepelen voor bepaalde categorieën burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie (naaste familieleden, zakenlieden, leden van officiële delegaties, studenten, deelnemers aan wetenschappelijke, culturele en sportieve manifestaties, journalisten, personen die een militaire of civiele begraafplaats bezoeken, en chauffeurs die internationaal goederen- en personenvervoer verzorgen).

De waarde van de overeenkomst is hoofdzakelijk gelegen in het feit dat deze de weg opent naar een intensievere communicatie tussen de Europese Unie en de Russische Federatie, de ontmoeting van beschavingen bevordert en een breder Europa helpt vormgeven. Deze bevordert het vertrouwen en de dialoog en moedigt een nog menselijker en intensievere interactie tussen de twee gebieden aan.

2. De rol van het Europees Parlement

Het is onbegrijpelijk dat het Europees Parlement niet meer dan de rol van waarnemer heeft in het proces van het afsluiten van internationale overeenkomsten. In feite wordt het Parlement niet geraadpleegd tot de fase waarin het niet langer mogelijk is de inhoud van een overeenkomst te wijzigen of te voorkomen dat deze wordt afgesloten. Het klopt dat artikel 300 van het EG-Verdrag slechts bepaalt dat het Parlement wordt geraadpleegd in dit soort gevallen. Niettemin moeten de Raad en de Commissie het Parlement regelmatig op de hoogte houden zodra de onderhandelingen geopend zijn: de plicht om in goeder trouw samen te werken (artikel 10 van het Verdrag) is niet alleen van toepassing op relaties tussen de lidstaten en de instellingen van de Gemeenschap, maar ook op relaties tussen de instellingen zelf. Het Parlement zal de Raad en de Commissie blijven oproepen deze informatieplicht te vervullen wanneer de EU in de toekomst overeenkomsten afsluit met derde landen.

Het Parlement is verheugd over de aanstaande invoering van een *Gemeenschappelijke visumcode* (voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad), COM(2006)403), die wordt onderworpen aan de medebeslissingsprocedure en waarvan de essentiële principes in iedere specifieke overeenkomst over visumversoepeling moeten worden nageleefd.

De kwestie van internationale overeenkomsten en het complexe onderwerp van migratie waarop deze betrekking hebben, vereisen dat Europese beslissingen worden genomen op een democratische basis. Bovendien zorgt het oprichtingsverdrag voor de benodigde eenheid, coherentie en parlementaire besluitvormingsbevoegdheid voor het externe beleid van de Unie.

3. Achtergrond en problemen

3.1. Als de visumversoepelingsovereenkomst succesvol wil zijn, moeten oprechte

voorwaarden van wederkerigheid worden opgesteld. Het Parlement toont zich enigszins bezorgd over de verificatie van deze voorwaarden in de overeenkomst.

3.1.2. Het Parlement wijst op de complexe verplichte registratieprocedures waaraan alle Russische visa onderworpen worden, wat het reizen naar en binnen Rusland belemmert. Het Parlement dringt er bij de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van Rusland en de EU op aan zich extra in te spannen om balans en wederkerigheid te garanderen, en ons te informeren over de initiatieven die worden genomen en de ontwikkelingen die plaatsvinden. De visumversoepelingsovereenkomst heeft geen echt nuttig effect zolang de complexe registratieprocedures die momenteel worden vereist door de Russische autoriteiten worden gehandhaafd.

Het Oostenrijkse voorzitterschap heeft het Parlement ervan op de hoogte gesteld dat onderhandelingen al gestart zijn over een oplossing met het oog op vereenvoudiging, en zelfs al amendementen op de wetgeving hebben plaatsgevonden door de Russische Federatie, maar het Parlement is zich vooralsnog niet bewust van enige praktische resultaten. De Commissie en de Raad moeten het Parlement regelmatig op de hoogte houden van de vooruitgang die wordt geboekt.

3.1.3. Het Parlement acht het ongepast dat voor reizen naar bepaalde regio's van Rusland, zoals Tsjetsjenië en delen van Oost-Rusland en Siberië, een extra vergunning moet worden aangevraagd of een extra vergoeding moet worden betaald, terwijl een Schengenvisum onbeperkt reizen toestaat; het benadrukt de noodzaak het overleg op te voeren tussen de partijen met het oogmerk de toegang tot Tsjetsjenië te vergemakkelijken voor journalisten en ngo's. Het wijst op de moeilijkheden die journalisten, geestelijken, buitenlandse missionarissen en leden van maatschappelijke organisaties de afgelopen jaren hebben ondervonden bij het verkrijgen en verlengen van visa voor Rusland; het hoopt dat wanneer deze overeenkomst eenmaal van kracht is, deze een eind maakt aan deze moeilijkheden.

3.1.4. Het Parlement suggereert dat de regel van de voorafgaande uitnodiging om vanuit de Europese Unie naar Rusland te reizen ernstig in twijfel moet worden getrokken, en ook in twijfel moet worden getrokken in de uitzonderingsgevallen van EU-lidstaten die deze regel toepassen. Uitnodigingen leveren geen toegevoegde waarde voor het reizen op en houden corruptie in stand. Het Parlement wijst er ook op dat het geen zin heeft toeristen met een schoon visumverleden van de overeenkomst uit te sluiten.

3.1.5. Het Parlement betreurt dat artikel 5, lid 1, letter a van de overeenkomst - afgifte van meervoudige visa - niet de leden van het Europees Parlement omvat, die op basis van hun status volgens de Verdragen dezelfde voorrechten en immuniteiten genieten als leden van nationale parlementen. Evenzo betreurt het Parlement dat artikel 11 - diplomatieke paspoorten - niet de *laissez-passer* van de Europese Unie omvat waarover de leden van het Europees Parlement beschikken.

3.1.6. De Europese Unie zou haar dialoog met Rusland over de aanpassing van het Russische visumbeleid aan dat van de Europese Unie moeten intensiveren. Het Parlement dringt er bij de Commissie op aan de Russische autoriteiten de noodzakelijke expertise te leveren zodat Rusland echt aan de wederkerigheidsvoorwaarden kan voldoen voor de behandeling van visa.

3.2. Een Europees visumversoepelingsbeleid, dat is gericht op de bevordering van communicatie in nabuurschapsrelaties en het slechten van barrières voor de toegang tot het gebied van de Unie voor burgers van derde landen, kan alleen een coherent beleid zijn als zowel de interne als externe aspecten in aanmerking worden genomen. Het Parlement wijst erop dat de invoering van de gemeenschappelijke visumcode uiterst positief zal zijn in dit kader. De visumversoepelingsovereenkomst met Rusland wordt niet beïnvloed door deze code.

Het is belangrijk dat de Commissie en de Raad bij het afsluiten van internationale overeenkomsten rekening houden met zowel de Gemeenschapswetgeving die van kracht is als de Gemeenschapswetgeving die op stapel staat.

3.2.1. Het Parlement herinnert eraan dat op 20 december 2005 Coreper een gemeenschappelijke benadering van het EU-visumbeleid heeft aangenomen dat criteria definieert voor de afsluiting van visumversoepelingsovereenkomsten zoals buitenlandse beleidsdoelstellingen, het eerdere bestaan van een overnameovereenkomst, de implementatie van al bestaande bilaterale overeenkomsten, veiligheidskwesties en migratiestromen. Het Parlement heeft geen informatie over de vraag of de Commissie en de Raad een dergelijke beoordeling hebben uitgevoerd in het geval van een overeenkomst tussen de EU en Rusland. Het verzoekt de Commissie derhalve om informatie over de resultaten van de beoordeling die is uitgevoerd met het oog op de afsluiting van de overeenkomst. Het wijst er ook op dat het geïnformeerd moet worden over deze beoordeling met betrekking tot alle toekomstige visumversoepelingsovereenkomsten tussen de EU en derde landen.

3.3. Conditionaliteit moet ook een hoeksteen zijn van het externe beleid van de EU inzake visa.

3.3.1. De relaties van de Europese Unie met Rusland moeten worden onderworpen aan een conditionaliteitsbeginsel zoals het geval is voor het Europees nabuurschapsbeleid. Volgens dit beginsel kan er geen sprake zijn van visaversoepeling of visavrij reizen zonder compliantie met de regels van de democratie en de rechtsstaat.

3.3.2. In tegenstelling tot de meest recente standpunten van het Europees Parlement over de onderhandeling en afsluiting van internationale overeenkomsten met niet-lidstaten, bevat de overnameovereenkomst met Rusland geen wederkerige ‘Clausule inzake mensenrechten en democratie’ die, wanneer deze wordt verbroken, zou kunnen leiden tot de opschorting of zelfs beëindiging van de overeenkomst.

Het Parlement wijst erop dat paragraaf 8 van zijn *Resolutie over de mensenrechten- en democratieclausule in de door de Europese Unie gesloten overeenkomsten* (2005/2057(INI)) ertoe oproept de mensenrechten- en democratieclausule ‘uit te breiden naar alle nieuw te sluiten overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen, zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden, waaronder ook sectorale overeenkomsten zoals over visserij, landbouw, textiel, handel en technische of financiële bijstand, vergelijkbaar met de gevolgde werkwijze bij de ACS-landen’.

3.3.3. Het langetermijndoel van het visavrij reizen tussen de Europese Unie en Rusland moet tevens voldoen aan dit conditionaliteitsbeginsel dat inherent is aan de

nabuurschapsovereenkomsten tussen de EU en derde landen. Hoewel Rusland niet in dit beleid is opgenomen, heeft de Commissie in haar *Mededeling inzake de betrekkingen met Rusland* (COM(2004)106) al verklaard dat dit actieplan 'moet samenhangen met het nabuurschapsbeleid van de EU en de relevante aspecten van dit beleid die zowel voor Rusland als voor de EU van belang zijn, moeten in het actieplan worden opgenomen'.

Hetzelfde beginsel komt voor in Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad, die een methode voorstelt gebaseerd op regionale coherentie voor een beleid inzake visavrij reizen tussen de EU en derde landen.