PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

WERSJA TYMCZASOWA
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej zawarcia umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz krótkoterminowych między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 –2006/0062 (CNS))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Maria da Assunção Esteves

Objaśnienie używanych znaków

*	Procedura konsultacji *większość oddanych głosów*
**I	Procedura współpracy (pierwsze czytanie) *większość oddanych głosów*
**II	Procedura współpracy (drugie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólne stanowisko większość głosów ogólnej liczby posłów do PE by odrzucić lub wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
***	Procedura zgody *większość głosów ogólnej liczby posłów do PE, za wyjątkiem przypadków ujętych w art. 105, 107, 161 i 300 Traktatu WE oraz w art. 7 Traktatu UE*
***I	Procedura współdecyzji (pierwsze czytanie) *większość oddanych głosów*
***II	Procedura współdecyzji (drugie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólne stanowisko wymagana większość głosów ogólnej liczby posłów do PE by odrzucić lub wprowadzić poprawki do wspólnego stanowiska*
***III	Procedura współdecyzji (trzecie czytanie) *większość oddanych głosów by zatwierdzić wspólny projekt*

(Wskazana procedura opiera się na podstawie prawnej zaproponowanej przez Komisję.)

Poprawki do tekstu legislacyjnego

W poprawkach Parlamentu zmiany zaznaczone są wytłuszczonym drukiem i kursywą. Oznaczenia zwykłą kursywą są wskazówką dla służb technicznych, że proponowana jest, w celu opracowania tekstu końcowego, korekta elementów tekstu legislacyjnego (np. elementów w oczywisty sposób błędnych lub brakujących w danej wersji językowej.) Sugestie korekty wymagają zgody właściwych służb technicznych.

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO.....**Error! Bookmark not defined.**

UZASADNIENIE .....**Error! Bookmark not defined.**

PROJEKT REZOLUCJI LEGISLACYJNEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej zawarcia umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz krótkoterminowych między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską
(COM (2006)0188 – C6-0169/2006 –2006/0062 (CNS))

(Procedura konsultacji)

Parlament Europejski,

– uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady (COM (2006)0188)[1],

– uwzględniając art. 62 ust. 2 litera b) punktator i) i ii) oraz art. 300 ust. 2 akapit pierwszy, zdanie pierwsze Traktatu WE,

– uwzględniając art. 300 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu WE, na mocy którego Rada skonsultowała się z Parlamentem (C6-0169/2006),

– uwzględniając art. 51 oraz art. 83 ust. 7 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Spraw Zagranicznych (A6-0000/2006),

1. zatwierdza zawarcie umowy;

2. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania stanowiska Parlamentu Radzie i Komisji, jak również rządom i parlamentom Państw Członkowskich oraz parlamentowi Federacji Rosyjskiej.

[1] Dotychczas nieopublikowano w Dzienniku Urzędowym.

UZASADNIENIE

1. Umowa: historia i powody

1.1. Historia

Decyzję o zawarciu umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz krótkoterminowych między Wspólnotą Europejską i Rosją podjęto na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r., na którym Rosja i Unia Europejska zobowiązały się również do zbadania warunków wprowadzenia ruchu bezwizowego w perspektywie długoterminowej. Na wspomnianym szczycie obie strony wykazały chęć wzmocnienia wzajemnych stosunków opierając się na utworzeniu czterech „wspólnych obszarów", w tym wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Negocjacje z Federacją Rosyjską w sprawie ułatwień w wydawaniu wiz rozpoczęte zostały w Brukseli w dniach 20-21 października 2004 r. Negocjacje wizowe prowadzone były równolegle z negocjacjami w sprawie porozumienia o readmisji nielegalnych imigrantów, które trwały od stycznia 2003 r. Zawarcie dwóch umów: w zakresie wiz oraz readmisji jest tak naprawdę jednym z nielicznych postępów osiągniętych do dnia dzisiejszego w realizacji omawianego wspólnego obszaru. Oficjalne podpisanie pełnego tekstu obu umów miało miejsce w Moskwie dnia 4 kwietnia 2006 r. Jako że umowa w sprawie ułatwień w wydawaniu wiz i umowa o readmisji są ze sobą związane, obie powinny zostać podpisane, zawarte i wejść w życie jednocześnie. Umowy te świadczą o logice wzajemnej kompensacji politycznej.

Do dnia dzisiejszego Unia Europejska rozpoczęła negocjacje z Rosją, Ukrainą, Marokiem i Chinami w celu ustanowienia łatwiejszego systemu przyznawania wiz. Dnia 15 listopada br. Rada zezwoliła również na rozpoczęcie negocjacji z krajami Bałkanów Zachodnich (Macedonią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą oraz Serbią), które powinny zostać zakończone do czerwca 2007 r. Porozumienie z Rosją jest pierwszą z zawartych umów. Umowy te skierowane są ogólnie na strategię wzmocnienia związków z krajami sąsiadującymi (za wyjątkiem Chin, w przypadku których celem umowy jest turystyka) i mają na celu realizację „wspólnej przestrzeni europejskiej".

Stosunki Unii Europejskiej z Rosją przeżywają fazę kluczową. Pojawieniu się nowego porozumienia o partnerstwie po 2007 r. towarzyszy obawa dotycząca sytuacji praw człowieka w Rosji. Obecna, niezbyt ambitna umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz jest przykładem całkowicie pragmatycznego sposobu, w jaki stosunki te rozwijają się. Jednak ramy współpracy UE-Rosja nie mogą działać bez zasady warunkowości, która charakteryzuje politykę sąsiedztwa, a która praktycznie nie istniała w umowie o partnerstwie i współpracy z 1997 r. Cel długoterminowy, polegający na ustanowieniu ruchu bezwizowego między oboma terytoriami, nie zostanie osiągnięty bez przestrzegania przez obie strony podstawowych zasad państwa prawa i demokracji.

1. 2. Powody

Umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz między Wspólnotą Europejską i Federacją Rosyjską sprzyja przepływowi osób i kontaktom między narodami. Stanowi ona praktyczny wyraz współpracy i dobrego sąsiedztwa zaczerpnięty z projektu wspólnego europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
Celem tych działań jest ograniczenie biurokracji oraz ułatwianie wydawania wiz

krótkoterminowych dla pewnych kategorii obywateli Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej (bliska rodzina, przedsiębiorcy, członkowie delegacji oficjalnych, studenci, uczestnicy wydarzeń naukowych, kulturalnych i sportowych, dziennikarze, osoby odwiedzające cmentarze wojskowe i cywilne oraz kierowcy pracujący w ramach międzynarodowego przewozu towarów i osób).

Wartość umowy zawiera się przede wszystkim w fakcie, iż otwiera ona drogę ku lepszej komunikacji między Unią Europejską i Federacją Rosyjską, sprzyja spotkaniu kultur i przyczynia się do tworzenia szerszej Europy. Sprzyja zaufaniu i dialogowi i promuje coraz bardziej ludzką i intensywną wymianę między dwoma obszarami.

2. Rola Parlamentu Europejskiego

Rzeczą niezrozumiałą byłoby, gdyby Parlament Europejski pełnił jedynie rolę obserwatora w procesie zawierania umów międzynarodowych. W rzeczywistości bowiem konsultacje z Parlamentem odbywają się dopiero wtedy, kiedy nie jest już możliwe wprowadzanie poprawek do treści umowy ani sprzeciwienie się jej zawarciu. Faktem jest, że art. 300 Traktatu WE przewiduje pewne kompetencje konsultacyjne Parlamentu w tym zakresie, niemniej jednak Rada i Komisja powinny regularnie przekazywać informacje Parlamentowi od początku negocjacji: istnieje bowiem obowiązek lojalnej współpracy (art. 10 Traktatu), który kieruje nie tylko stosunkami państw członkowskich z instytucjami wspólnotowymi, lecz także stosunkami między samymi instytucjami. Parlament Europejski w dalszym ciągu będzie wzywał Radę i Komisję do spełniania obowiązku informowania w kolejnych umowach zawieranych przez Unię Europejską z krajami trzecimi.

Parlament wyraża zadowolenie z wprowadzenia w niedalekiej przyszłości „Wspólnotowego kodeksu wizowego" (projekt rozporządzenia Parlamentu i Rady, COM (2006)403), który poddany zostaje procedurze współdecydowania i którego podstawowe zasady przestrzegane będą we wszystkich poszczególnych umowach o ułatwianiu wydawania wiz.
Temat umów międzynarodowych oraz złożona dziedzina migracji z nimi związana wymaga podstawy demokratycznej dla europejskiego procesu decyzyjnego. Również Traktat konstytucyjny nada polityce zewnętrznej Unii niezbędny jednolity, spójny i kompetentny kształt decyzji parlamentarnej.

3. Warunki, w jakich zawierana była umowa i związane z nią problemy

3.1. Powodzenie umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz wymaga stworzenia rzeczywistych warunków wzajemności. Parlament Europejski wyraża pewne obawy co do weryfikacji tych warunków w umowie.

3.1.2. Parlament przypomina o skomplikowanych procedurach obowiązkowej rejestracji, którym poddawane są wszystkie wizy rosyjskie, utrudniając podróże do i wewnątrz Rosji. Parlament nakłania ministrów sprawiedliwości i spraw zagranicznych Rosji i Unii Europejskiej do dodatkowych wysiłków w celu zagwarantowania równowagi i wzajemności oraz do informowania go o podejmowanych inicjatywach i dokonanych postępach w tym kierunku. Umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz nie odniesienie prawdziwego skutku użytecznego dopóki obowiązywać będą złożone procedury rejestracji wymagane obecnie

przez władze rosyjskie.

Prezydencja austriacka poinformowała Parlament, że już rozpoczęto negocjacje na temat uproszczenia procedur, a nawet przygotowano poprawki legislacyjne po stronie Federacji Rosyjskiej, lecz Parlament nie uzyskał jeszcze informacji o jakichkolwiek konkretnych wynikach. Parlament Europejski musi być regularnie informowany przez Komisję i Radę o postępach poczynionych w tej dziedzinie.

3.1.3. Parlament Europejski uważa za niewłaściwe, iż podróż do niektórych regionów Rosji, takich jak Republika Czeczenii oraz części Rosji Wschodniej i Syberia, uzależniona jest od udzielenia dodatkowego zezwolenia lub w zamian za uiszczenie dodatkowej opłaty, podczas gdy wiza wspólnotowa Schengen upoważnia do podróżowania bez ograniczeń; podkreśla potrzebę wzmocnienia konsultacji między stronami w celu ułatwienia dostępu dziennikarzy i organizacji pozarządowych do Republiki Czeczenii; zauważa istnienie trudności, na jakie napotykają w ostatnich latach dziennikarze, osoby duchowne, zagraniczni misjonarze i członkowie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w otrzymaniu i przedłużeniu wiz rosyjskich; wyraża nadzieję, że skuteczność niniejszej umowy położy kres wspomnianym trudnościom.

3.1.4. Parlament Europejski sugeruje, aby zakwestionować wcześniej obowiązującą zasadę posiadania zaproszenia by podróżować z Unii Europejskiej do Rosji oraz by uczynić to także w wyjątkowych przypadkach państw członkowskich Unii, które zasadę tę stosują. Zaproszenia nie przynoszą żadnej wartości dodanej zjawisku przepływu osób i sprzyjają korupcji. Parlament wskazuje także, że nie ma sensu wykluczanie z umowy turystów, którzy do tej pory nie mieli problemów wizowych.

3.1.5. Parlament wyraża ubolewanie z faktu, że art. 5 ust. 1 a) umowy - wydawanie wiz wielokrotnego przekraczania granicy - nie obejmuje posłów do Parlamentu Europejskiego, których status przewidziany w Traktatach zapewnia im te same przywileje i immunitet, jakie gwarantowane są posłom do parlamentów krajowych. Kierując się tą samą logiką, Parlament wyraża ubolewanie z faktu, że do art. 11 - paszporty dyplomatyczne - nie wpisano unijnego *laissez-passer*, z jakiego korzystają posłowie do Parlamentu Europejskiego.

3.1.6. Unia Europejska musi wzmocnić dialog z Rosją w sprawie przystosowania rosyjskiej polityki w zakresie wiz do polityki Unii Europejskiej. Parlament zwraca się do Komisji o dostarczenie władzom rosyjskim niezbędnej ekspertyzy, tak by Rosja mogła wypracować prawdziwe warunki wzajemności w wydawaniu wiz.

3.2. Polityka unijna zmierzająca do ułatwień w wydawaniu wiz sprzyjając komunikacji w stosunkach sąsiedzkich i ułatwiając dostęp obywateli krajów trzecich do terytorium Unii jedynie wtedy stanie się polityką spójną, gdy rozpatrywane będą aspekty wewnętrzne i zewnętrzne. Parlament Europejski przypomina, że wprowadzenie w tym kontekście „Wspólnotowego kodeksu wizowego" będzie bardzo pozytywne. Wspomniany „Kodeks" nie miał jednak wpływu na umowę z Rosją o ułatwieniach w wydawaniu wiz.

Ważne jest, aby w chwili zawierania umów międzynarodowych Komisja i Rada brały pod uwagę obowiązujące ustawodawstwo wspólnotowe oraz ustawodawstwo, które jest w trakcie opracowywania.

3.2.1. Parlament przypomina zatem, że COREPER przyjął w dniu 20 grudnia 2005 r. „wspólne podejście do polityki wizowej UE", w którym określono kryteria zawierania umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz, takie jak cele polityki zewnętrznej, wcześniejsze istnienie umowy o readmisji, wykonywanie już istniejących umów dwustronnych, kwestie związane z bezpieczeństwem, ruchy migracyjne. Parlament nie posiada informacji, czy Komisja i Rada dokonały tej oceny w przypadku umowy UE-Rosja. Zwraca się zatem do Komisji o poinformowanie go o wynikach oceny sporządzonej w celu zawarcia omawianej umowy. Podkreśla także, iż musi być informowany o ww. ocenie przy okazji wszystkich umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz zawieranych w przyszłości przez Unię Europejską z krajami trzecimi.

3.3. Również warunkowość musi być kluczowym elementem polityki zewnętrznej Unii w zakresie wiz.

3.3.1. Stosunki Unii Europejskiej z Rosją powinny podlegać zasadzie warunkowości na wzór europejskiej polityki sąsiedztwa. Zgodnie z tą zasadą nie można stosować ułatwień w wydawaniu wiz ani zniesienia wiz, jeżeli nie są przestrzegane zasady demokracji i państwa prawa.

3.3.2. Wbrew najnowszemu stanowisku Parlamentu Europejskiego w sprawie negocjacji o zawierania umów międzynarodowych z krajami trzecimi, umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz z Rosją nie zawiera wzajemnej „klauzuli praw człowieka i demokracji", której złamanie może prowadzić do zawieszenia, a nawet zerwania umowy.

Parlament przypomina, że w pkt. 8 rezolucji w sprawie klauzuli dotyczącej praw człowieka i demokracji w umowach zawieranych przez Unię Europejską (2005/2057(INI), określa on, że „klauzula dotycząca praw człowieka i demokracji powinna zostać rozszerzona na wszystkie nowe umowy zawierane przez Unię Europejską z państwami trzecimi, zarówno uprzemysłowionymi, jak i rozwijającymi się, a także na umowy sektorowe, wymianę handlową, pomoc techniczną lub finansową, podobnie jak uczyniono to wobec krajów AKP".

3.3.3. Również cel długoterminowy związany ze zwolnieniem z obowiązku wizowego przepływu osób między Unią Europejską i Rosją powinien podlegać tej samej zasadzie warunkowości, jaka właściwa jest umowom sąsiedzkim zawartym przez UE z krajami trzecimi. Chociaż Rosja nie została włączona do omawianej polityki, już w komunikacie w sprawie stosunków z Rosją (COM(2004)106) Komisja twierdziła, że kroki podejmowane w tej dziedzinie „powinny być spójne z unijną polityką sąsiedztwa i zawierać jej odpowiednie elementy".

Tę samą zasadę odnaleźć można w rozporządzeniu (WE) nr 539/2001 Rady, które wskazuje metodę opartą na spójności regionalnej dla polityki w zakresie ruchu bezwizowego między Unią Europejską i krajami trzecimi.