EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

OSNUTEK POROČILA

o predlogu sklepa Sveta o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Rusko federacijo o poenostavitvi izdajanja vizumov za kratkoročno bivanje (KOM(2006)0188 – C6-0196/2006 – 2006/0062(CNS))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Maria da Assunção Esteves

PR_CNS_title4am

Oznake postopkov

*	Postopek posvetovanja *večina oddanih glasov*
**I	Postopek sodelovanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
**II	Postopek sodelovanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***	Postopek privolitve *absolutna večina poslancev Parlamenta, razen v primerih, navedenih v členih 105, 107, 161 in 300 Pogodbe ES in členu 7 Pogodbe EU*
***I	Postopek soodločanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
***II	Postopek soodločanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***III	Postopek soodločanja (tretja obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega besedila*

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki jo predlaga Komisija.)

Spremembe zakonodajnega besedila

Pri spremembah, ki jih predlaga Parlament, je spremenjeno besedilo označeno s ***krepkim poševnim tiskom***. Besedilo, zapisano v *navadnem poševnem tisku*, označuje tehničnim službam namenjeni del zakonodajnega besedila s predlaganimi popravki, ki se upoštevajo pri pripravi končnega besedila (na primer, očitne napake ali izpustitve v zadevni jezikovni različici). O teh popravkih odločajo pristojne tehnične službe.

VSEBINA

Stran

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 5

OBRAZLOŽITEV.....6

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu sklepa Sveta o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Rusko federacijo o poenostavitvi izdajanja vizumov za kratkoročno bivanje (KOM(2006)0188 – C6-0196/2006 – 2006/0062(CNS))

(Postopek posvetovanja)

Evropski parlament,

– ob upoštevanju predloga sklepa Sveta (KOM(2006)0188)[1],

– ob upoštevanju člena 62(2)(b)(i) in (ii) ter prvega stavka prvega pododstavka člena 300(2) Pogodbe ES,

– ob upoštevanju prvega pododstavka člena 300(3) Pogodbe o ES, v skladu s katerim se je Svet posvetoval s Parlamentom (C6-0196/2006),

– ob upoštevanju členov 51 in 83(7) svojega poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve in mnenja Odbora za zunanje zadeve (A6-0000/2006),

1. odobri sklenitev sporazuma;

2. naroči svojemu predsedniku, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji ter vladam in parlamentom držav članic in Ruske federacije.

[1] Še ni objavljeno v UL.

OBRAZLOŽITEV

1. Sporazum: zgodovina in razlogi

1.1. Zgodovina

Odločitev glede sklenitve sporazuma ES-Rusija o poenostavitvi izdajanja vizumov za kratkoročno bivanje je bila sprejeta na vrhu v Sankt Peterburgu maja leta 2003, ko sta se Rusija in EU zavzeli tudi za preučitev pogojev, ki bi dolgoročno omogočili potovanje brez vizumov. Na tem dogodku sta obe strani izrazili namero o okrepitvi medsebojnih odnosov z vzpostavitvijo štirih "skupnih območij", vključno s skupnim območjem svobode, varnosti in pravice. Pogajanja z Rusko federacijo o poenostavitvi vizumskega postopka so se začela 20. in 21. oktobra v Bruslju. Odvijala so se vzporedno s pogajanji o sporazumu o ponovnem sprejemu nezakonitih priseljencev, ki potekajo od januarja 2003. Sklenitev sporazumov o vizumih in ponovnem sprejemu je nedvomno eden redkih korakov naprej na poti k vzpostavitvi skupnega območja. Besedilo obeh sporazumov je bilo v celoti formalno parafirano 4. aprila 2006 v Moskvi. Ker sta sporazuma o poenostavitvi vizumskega postopka in ponovnem sprejemu povezana, ju je treba podpisati in skleniti hkrati, pa tudi veljati morata začeti hkrati. Sporazuma sta primer pristopa, ki temelji na vzajemni politični izmenjavi.

EU je do sedaj pogajanja za poenostavitev izdajanja vizumov začela z Rusijo, Ukrajino, Marokom in Kitajsko. Svet je 15. novembra 2006 določil mandate za začetek pogajanj z državami Zahodnega Balkana (Makedonijo, Bosno in Hercegovino, Črno goro in Srbijo), ki naj bi se zaključili do junija 2007. Sporazum z Rusijo naj bi bil sklenjen prvi. Na splošno so ti sporazumi prilagojeni strategiji za okrepitev odnosov z sosednjimi državami (razen Kitajske, kjer so cilji povezani s turizmom) in usmerjeni k vzpostavitvi "skupnega evropskega območja".

Odnosi med Evropsko unijo in Rusijo so v ključni fazi. Oblikovanje novega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju po letu 2007 spremlja zaskrbljenost glede spoštovanja človekovih pravic v Rusiji. Sedanji in ne preveč ambiciozni sporazum o poenostavitvi vizumskega postopka dokazuje, da so ti odnosi predvsem pragmatični. Okvir za sodelovanje med EU in Rusijo ne more delovati brez načela pogojnosti, ki je značilen za sosedsko politiko in ga v sporazumu o partnerstvu in sodelovanju iz leta 1997 skorajda ni. Pri doseganju dolgoročnega cilja, ki je potovanje brez vizumov med obema ozemljema, je treba zagotoviti, da pogodbenici spoštujeta temeljni načeli demokracije in pravne države.

1.2. Razlogi

Sporazum med Evropsko skupnostjo in Rusko federacijo o poenostavitvi vizumskega postopka med državljani spodbuja potovanje in stike med narodi. Ta praktičen rezultat politike sodelovanja in sosedske politike izvira iz projekta o skupnem evropskem območju svobode, varnosti in pravice.

Cilj sporazuma je zmanjšati število upravnih postopkov in poenostaviti izdajanje vizumov za kratkoročno bivanje nekaterim skupinam državljanov Evropske unije in Ruske federacije (to so bližnji sorodniki, poslovneži, člani uradnih delegacij, študenti, udeleženci znanstvenih,

kulturnih in športnih prireditev, novinarji, osebe, ki obiskujejo vojaška in civilna pokopališča, vozniki, ki opravljajo storitve mednarodnega prevoza blaga in oseb).

Pomen sporazuma je predvsem v tem, da odpira pot intenzivnejši komunikaciji med Evropsko unijo in Rusko federacijo, spodbuja srečanje civilizacij in prispeva k oblikovanju širše Evrope. Prav tako gradi zaupanje, vzpostavlja dialog in spodbuja bolj človeško in intenzivnejše sodelovanje med območjema.

2. Vloga Evropskega parlamenta

Nerazumljivo je, da ima Evropski parlament v procesu sklepanja mednarodnih sporazumov zgolj vlogo opazovalca. Pravzaprav je posvetovanje s Parlamentom na vrsti takrat, ko ni več mogoče spremeniti vsebine sporazuma ali preprečiti njegovega podpisa. Res je, da je Parlamentu v skladu s členom 300 Pogodbe ES dodeljena le pravica, da se je treba z njim o teh zadevah posvetovati, vendar bi ga morala Svet in Komisija kljub temu redno obveščati vse od začetka pogajanj naprej. Pri tem gre namreč za dolžnost lojalnega sodelovanja (člena 10 Pogodbe ES), ki ureja odnose med državami članicami in institucijami Skupnosti ter tudi odnose med samimi institucijami Skupnosti. Parlament bo Svet in Komisijo še naprej opozarjal, naj to dolžnost upoštevata in ga redno obveščata o prihodnjih sporazumih, podpisanih med EU in tretjimi državami.

Parlament pozdravlja bližajočo se uvedbo Vizumskega zakonika Skupnosti (predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (KOM(2006)403), ki je v postopku soodločanja in čigar temeljna načela bo treba spoštovati pri vseh posebnih sporazumih o poenostavitvi vizumskega postopka.

Mednarodni sporazumi in zapleteno vprašanje preseljevanja, ki ga ti sporazumi vključujejo, zahtevajo demokratično osnovo za sprejemanje odločitev na evropski ravni. Ustavna pogodba bo poleg tega zagotovila tudi potrebno enotnost, povezanost in Parlamentu dala pravico, da odloča o zunanji politiki EU.

3. Pogoji in težave

3.1. Za uspeh sporazuma o poenostavitvi vizumskega postopka je treba ustvariti pristne pogoje vzajemnosti. Parlament je nekoliko zaskrbljen glede upoštevanja teh pogojev v sporazumu.

3.1.2. Parlament opozarja na zapletene postopke obvezne registracije za vse ruske vizume, ki ovirajo potovanje v Rusijo in po njej. Ministre za pravosodje in notranje zadeve Rusije in EU poziva, naj si dodatno prizadevajo za zagotovitev ravnovesja in vzajemnosti, Parlament pa obveščajo o prevzetih pobudah in napredku. Dokler bodo ruske oblasti vztrajale pri zapletenih postopkih registracije, sporazum o poenostavitvi vizumskega postopka ne bo imel pravega učinka.

Avstrijsko predsedstvo je Parlamentu sporočilo, da pogajanja o poenostavitvi že potekajo in da je Ruska federacija spremenila zakonodajo, toda v praksi tega do sedaj ni bilo opaziti. Komisija in Svet morata Parlament redno obveščati o doseženem napredku.

3.1.3. Parlament ocenjuje kot neprimerno, da je treba pri potovanju v nekatere ruske regije, kot so republika Čečenija ali nekateri deli vzhodne Rusije in Sibirije, pridobiti dodatna dovoljenja ali plačati dodatne pristojbine, medtem ko schengenski vizum EU omogoča nemoteno potovanje; poudarja potrebo po okrepitvi medsebojnega sodelovanja, da bi olajšali dostop novinarjev in nevladnih organizacij do republike Čečenije. Opozarja na težave, s katerimi se pri pridobivanju in podaljševanju vizumov v Rusiji v zadnjih letih srečujejo tuji novinarji, duhovniki, misijonarji in člani organizacij civilne družbe, ter izraža upanje, da bo sporazum, ko bo začel veljati, te težave odpravil.

3.1.4. Parlament predlaga, da je treba podrobno preuči določbo o garantnem pismu za potovanja iz Evropske unije v Rusijo, tudi v izjemnih primerih, v katerih države članice uporabijo to določbo. Garantna pisma potovanjem ne prinašajo dodane vrednosti, poleg tega spodbujajo korupcijo. Parlament tudi opozarja, da ni smiselno izključiti iz sporazuma turistov, ki niso nikoli kršili določb o vizumih.

3.1.5. Parlament obžaluje, da člen 5(1)(a) sporazuma, ki se nanaša na izdajanje vizumov za večkratni vstop, ne vključuje poslancev Evropskega parlamenta, čeprav imajo zaradi statusa, določenega v pogodbah, enake privilegije in zaščito kot poslanci nacionalnih parlamentov. Prav tako obžaluje, da člen 11 o diplomatskih potnih listinah ne vključuje prepustnic Evropske unije, izdanim poslancem Evropskega parlamenta.

3.1.6. Evropska unija bi morala z Rusijo okrepiti dialog o uskladitvi ruske vizumske politike s politiko Evropske unije. Parlament poziva Komisijo, da ruskim oblastem zagotovi potrebno strokovno znanje, da bo Rusija lahko vzpostavila prave pogoje vzajemnosti pri obravnavi vizumov.

3.2. Evropska politika za poenostavitev vizumskega postopka, namenjena spodbujanju komunikacije v sosedskih odnosih in odstranitvi ovir pri dostopu do območja Unije za državljane tretjih držav, je lahko skladna le ob upoštevanju notranjih in zunanjih vidikov. Parlament poudarja, da bo imela uvedba Vizumskega zakonika Skupnosti v tem kontekstu zelo pozitiven vpliv. Zakonik sporazuma o poenostavitvi vizumskega postopka z Rusijo ne zadeva.

Pomembno je, da Svet in Komisija pri sklepanju mednarodnih sporazumov upoštevata veljavno zakonodajo Skupnosti in zakonodajo, ki je v postopku sprejemanja.

3.2.1. Parlament opozarja, da je Odbor stalnih predstavnikov 20. decembra 2005 sprejel skupen pristop k vizumski politiki EU, s katerim je opredelil merila za sklepanje sporazumov o poenostavitvi vizumskega postopka, kot so cilji zunanje politike, predhodni sporazumi o ponovnem sprejemu, izvajanje obstoječih dvostranskih sporazumov, vprašanja glede varnosti in migracijski tokovi. Parlament nima podatkov o tem, ali sta Svet in Komisija sporazuma EU-Rusija ocenila na osnovi teh meril. Komisijo zato poziva, naj ga v primeru sklenitve sporazuma obvesti o njenih rezultatih. Poleg tega poudarja, da mora biti obveščen o takšni oceni v zvezi z vsemi prihodnjimi sporazumi o poenostavitvi vizumskega postopka med EU in tretjimi državami.

3.3. Pogojnost mora biti temelj zunanje politike EU o vizumih.

3.3.1. V odnosih med Evropsko unijo in Rusijo bi morali spoštovati načelo pogojnosti, tako kot v evropski sosedski politiki. V skladu s tem načelom sta poenostavitev vizumskega postopka in potovanje brez vizumov mogoča le ob upoštevanju načel demokracije in pravne države.

3.3.2. V nasprotju z najnovejšim stališčem Parlamenta o pogajanjih in sklepanju mednarodnih sporazumov s tretjimi državami sporazum o poenostavitvi vizumskega postopka z Rusijo ne vključuje vzajemne "klavzule o demokratičnosti in spoštovanju človekovih pravic", katere kršitev bi lahko privedla do odložitve izvajanja sporazuma ali do njegove odpovedi.

Parlament poudarja, da je v odstavku 8 *Resolucije o človekovih pravicah in demokraciji v sporazumih EU* (2005/2057(INI)) pozval k "razširitvi klavzule o človekovih pravicah in demokraciji na vse nove sporazume med Evropsko unijo in tretjimi državami, tako industrijskimi kot v razvoju, vključno s sektorskimi sporazumi, trgovino in tehnično ali finančno pomočjo, kakor je bilo to izpeljano z državami AKP".

3.3.3. Za dosego dolgoročnega cilja, ki je potovanje brez vizumov med Evropsko unijo in Rusijo, bo treba upoštevati taisto načelo pogojnosti, ki ga vsebujejo sporazumi med EU in tretjimi državami v okviru sosedske politike. Čeprav Rusija ni vključena v to politiko, je Komisija v *Sporočilu o odnosih z Rusijo* (KOM(2004)106) že zapisala, da morajo biti ukrepi na tem področju skladni s sosedsko politiko EU in vključevati bistvene elemente te politike.

To načelo je mogoče zaslediti tudi v Uredbi Sveta (ES) št. 539/2001, ki za potovanje brez vizumov med EU in tretjimi državami predlaga metodo na osnovi regionalne skladnosti.