EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

PRELIMINÄR VERSION
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om förslaget till rådets beslut om ingåendet av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar för kortare vistelse
(KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Maria da Assunção Esteves

PR_CNS_title4am

Teckenförklaring

*	Samrådsförfarandet *majoritet av de avgivna rösterna*
**I	Samarbetsförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
**II	Samarbetsförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***	Samtyckesförfarandet *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget*
***I	Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
***II	Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***III	Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet*

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil.*** *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION 5

MOTIVERING 6

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till rådets beslut om ingåendet av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar för kortare vistelse (KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Samrådsförfarandet)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av förslaget till rådets beslut (KOM(2006)0188)[1],

– med beaktande av artikel 62.2 b i) och ii) samt artikel 300.2 första stycket första meningen i EG-fördraget,

– med beaktande av artikel 300.3 första stycket i EG-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C6-0169/2006),

– med beaktande av artiklarna 51 och 83.7 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från utskottet för utrikesfrågor (A6-.../2006).

1. Europaparlamentet godkänner ingåendet av avtalet.

2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen samt regeringarna och parlamenten i medlemsstaterna och Ryska federationen parlamentets ståndpunkt.

[1] Ännu ej offentliggjort i EUT.

MOTIVERING

1. Avtalet: historia och resonemang

1.1. Historia

Ingåendet av avtalet mellan EG och Ryssland om förenklat utfärdande av viseringar för kortare vistelse ägde rum vid toppmötet i S:t Petersburg i maj 2003, när Ryssland och EU även åtog sig att undersöka förutsättningarna för viseringsfria resor som ett mål i ett längre perspektiv. Vid toppmötet uttryckte båda parter beslutsamhet att stärka de ömsesidiga förbindelserna genom att skapa fyra ”gemensamma områden”, däribland ett gemensamt område för frihet, säkerhet och rättvisa. Förhandlingarna med Ryssland om förenklade viseringsförfaranden inleddes i Bryssel den 20 och 21 oktober 2004. Förhandlingarna ägde rum i anslutning till förhandlingarna om avtalet om återtagande av olagliga invandrare, som hade pågått sedan januari 2003. Ingåendet av de två avtalen om viseringar och återtagande representerar i själva verket ett av de få steg framåt som man har tagit hittills för att genomföra detta gemensamma område. Den fullständiga texten till de två avtalen paraferades formellt i Moskva den 4 april 2006. Eftersom de båda avtalen om förenklade viseringsförfaranden och återtagande är kopplade till varandra bör de undertecknas, ingås och träda i kraft samtidigt. Avtalen uppvisar ett förhållningssätt som grundas på ömsesidig politisk kompensation.

Hittills har EU inlett förhandlingar för att förenkla utfärdandet av viseringar med Ryssland, Ukraina, Marocko och Kina. Den 15 november 2006 fastställde rådet villkoren i samband med inledandet av förhandlingarna med länderna i västra Balkanområdet (f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och Hercegovina samt Serbien och Montenegro), som planeras att avslutas i juni 2007. Avtalet med Ryssland är det första som kommer att ingås. Rent allmänt är dessa avtal kopplade till en strategi för att stärka förbindelserna med grannländerna (förutom Kina där målen har att göra med turism) och syftar till att skapa ett ”gemensamt europeiskt område”.

Förbindelserna mellan Europeiska unionen och Ryssland går just nu igenom en viktig fas. Framväxandet av ett nytt partnerskaps- och samarbetsavtal efter 2007 sker samtidigt som man känner oro när det gäller de mänskliga rättigheterna i Ryssland. Det befintliga – inte särskilt långtgående – avtalet om förenklat utfärdande av viseringar är ett exempel på det i huvudsak pragmatiska sätt på vilket dessa förbindelser utvecklas. Samarbetsramen mellan EU och Ryssland kan emellertid inte fungera utan en villkorsprincip som markerar grannskapspolitiken. Denna princip nämndes nästan inte alls i partnerskaps- och samarbetsavtalet från 1997. Det långfristiga målet att upprätta viseringsfria resor mellan de två territorierna bör inte uppnås utan att man ser till att de grundläggande idéerna om en demokratisk stat som styrs av rättsstatsprincipen respekteras av de avtalsslutande parterna.

1.2. Resonemang

Avtalet om förenklade viseringsförfaranden mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen främjar resandet mellan områdena och kontakterna mellan folken. Detta är det praktiska resultatet av samarbetet och grannskapspolitiken som härrör från projektet för ett gemensamt europeiskt område för frihet, säkerhet och rättvisa.

Målet är att minska byråkratin och förenkla utfärdandet av viseringar för kortare vistelse för vissa medborgarkategorier i EU och Ryssland (nära släktingar, näringslivsfolk, medlemmar av officiella delegationer, studenter, deltagare i vetenskapliga och kulturella evenemang samt idrottsevenemang, journalister, personer som besöker militära och civila begravningsplatser samt chaufförer som transporterar internationellt gods och passagerare).

Avtalets värde ligger främst i att det skapar möjligheter för en intensivare kommunikation mellan EU och Ryssland, främjar mötet mellan civilisationerna och hjälper till att forma ett vidare Europa. Det främjar förtroende och dialog och en mänskligare och intensivare interaktion mellan de två områdena.

2. Europaparlamentets roll

Det är obegripligt att Europaparlamentet inte får en bättre ställning än observatör i processen för ingående av internationella avtal. Parlamentet hörs i själva verket inte förrän det i praktiken inte längre är möjligt att ändra avtalet eller förhindra att det undertecknas. Det är visserligen så att parlamentet enligt artikel 300 i EG-fördraget bara får rätten att höras i denna typ av ärenden. Rådet och kommissionen bör ändå regelbundet informera parlamentet från och med att förhandlingarna inleds: det finns en samarbetsplikt (artikel 10 i EG-fördraget) som inte bara styr förbindelserna mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna, utan även förbindelserna mellan EU-institutionerna själva. Parlamentet kommer att fortsätta att uppmana rådet och kommissionen att ta hänsyn till denna plikt att ge regelbunden information om framtida avtal som ingås mellan EU och tredjeländer.

Parlamentet välkomnar det förestående införandet av en *gemenskapskodex om viseringar* (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, KOM(2006)0403), som omfattas av medbeslutandeförfarandet och vars grundläggande principer man måste ta hänsyn till i samband med alla specifika avtal om förenklade viseringsförfaranden.

Ämnet för de internationella avtalen och den komplexa migrationsfrågan som behandlas i dessa avtal kräver en demokratisk grund för beslutsfattandet i EU. Genom konstitutionsfördraget kommer man också att införa den nödvändiga enigheten, sammanhållningen och parlamentariska beslutskraften inom EU:s utrikespolitik.

3. Bakgrundsförhållanden och problem

3.1. Om man skall kunna genomföra avtalet om förenklade viseringsförhållanden måste man fastställa faktiska villkor om ömsesidighet. Parlamentet hyser vissa farhågor när det rör bekräftandet av dessa villkor i avtalet.

3.1.2. Europaparlamentet påminner om de komplicerade obligatoriska registreringsförfaranden som gäller för alla ryssar, som minskar resandet till och inom Ryssland. Parlamentet uppmanar EU:s och Rysslands justitie- och inrikesministrar att göra ytterligare insatser i syfte att garantera balansen och ömsesidigheten och att informera oss om tagna initiativ och om utvecklingen. Avtalet om förenklade viseringsförhållanden kommer inte att bli verkligt användbart så länge de komplicerade registreringsförfaranden som för närvarande krävs av de ryska myndigheterna tillämpas.

Det österrikiska ordförandeskapet informerade parlamentet om att det redan pågår förhandlingar om en lösning för att förenkla förfarandena, och om ryska ändringar av lagstiftningen. Parlamentet känner dock ännu inte till några praktiska resultat. Kommissionen och rådet måste regelbundet informera parlamentet om utvecklingen.

3.1.3. Europaparlamentet finner det olämpligt att resandet till vissa regioner i Ryssland, t.ex. Tjetjenien och delar av östra Ryssland och Sibirien, är underkastat ytterligare tillstånd eller kostnader för kompletterande avgifter samtidigt som viseringar som gäller i Schengenområdet möjliggör ett obegränsat resande. Parlamentet betonar behovet av att öka samråden mellan parterna med hänsyn till att förenkla tillträdet till Tjetjenien för journalister och icke-statliga organisationer. Parlamentet konstaterar att det under de senaste åren har varit svårt för journalister, präster, utländska missionärer och medlemmar av icke-statliga organisationer att erhålla och förnya viseringar för resor i Ryssland. Parlamentet hoppas att detta avtal, när det väl har trätt i kraft, kommer att stoppa dessa svårigheter.

3.1.4. Europaparlamentet föreslår att man allvarligt bör ifrågasätta bestämmelsen om inbjudan i förväg för resande från EU till Ryssland, och den bör även ifrågasättas i de exceptionella fall där EU-medlemsstater tillämpar den. Inbjudningarna skapar inget mervärde för resandet och de främjar korruptionen. Parlamentet påpekar dessutom att det inte är logiskt att utesluta turister med en oklanderlig viseringshistoria från avtalet.

3.1.5. Europaparlamentet beklagar att artikel 5.1 i avtalet – utfärdande av viseringar för flera inresor – inte inbegriper ledamöter av Europaparlamentet, vilkas ställning enligt fördragen garanterar dem samma privilegier och immunitet som är tillämplig för ledamöter av nationella parlament. Parlamentet beklagar även att artikel 11 – diplomatpass – inte inbegriper den passersedel som utfärdas i EU och som innehas av ledamöter av Europaparlamentet.

3.1.6. EU bör intensifiera sin dialog med Ryssland om att anpassa den ryska viseringspolitiken till den som tillämpas i EU. Parlamentet uppmanar kommissionen att ge de ryska myndigheterna nödvändig expertkunskap så att Ryssland kan uppfylla villkoren om ömsesidighet i samband med utfärdandet av viseringar.

3.2. En europeisk politik för förenklade viseringsförfaranden, som syftar till att främja kommunikationen i grannskapsförbindelserna och avlägsna hinder för resor till EU för tredjelandsmedborgare, kan bara vara en sammanhållningspolitik om man tar hänsyn till både inre och yttre aspekter. Parlamentet påpekar att införandet av en gemenskapskodex om viseringar kommer att bli oerhört positivt i detta sammanhang. Avtalet om förenklade viseringsförfaranden med Ryssland påverkas inte av denna kodex.

Det är viktigt att kommissionen och rådet, när de ingår internationella avtal, tar hänsyn både till gemenskapsrätten och lagstiftning som ännu inte har antagits.

3.2.1. Europaparlamentet påminner om att Coreper den 20 december 2005 antog en gemensam strategi för EU:s viseringspolitik, i vilken man anger kriterierna i samband med ingående av avtal om förenklade viseringsförfaranden som t.ex. mål för utrikespolitiken, tidigare återtagandeavtal, genomförandet av befintliga bilaterala avtal, säkerhetsfrågor och migrationsflöden. Parlamentet har ingen information om huruvida kommissionen och rådet gjorde en sådan bedömning i samband med avtalet mellan EU och Ryssland. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att informera om resultaten av bedömningen med hänsyn till

ingåendet av avtalet. Parlamentet påpekar dessutom att det måste informeras om denna bedömning när det gäller alla framtida avtal om förenklade viseringsförfaranden mellan EU och tredjeländer.

3.3. Villkorligheten måste också vara en hörnsten i EU:s utrikespolitik om viseringar.

3.3.1. EU:s förbindelser med Ryssland bör underkastas en villkorlighetsprincip, som är fallet för den europeiska grannskapspolitiken. Enligt denna princip kan inte några förenklade viseringsförfaranden eller något viseringsfritt resande äga rum om man inte följer de demokratiska spelreglerna eller rättsstatsprincipen.

3.3.2. I motsats till Europaparlamentets senaste ståndpunkt om förhandlingar om och ingående av internationella avtal med tredjeländer innefattar inte avtalet om förenklade viseringsförfaranden med Ryssland en ömsesidighetsklausul om mänskliga rättigheter och demokrati, vars överträdande skulle kunna resultera i upphävande eller uppsägning av avtalet.

Parlamentet påpekar att det i punkt 8 i sin resolution om klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati i Europeiska unionens avtal (2005/2057(INI)) fastställer att klausulen om mänskliga rättigheter och demokrati ”skall utvidgas till att omfatta alla nya avtal mellan Europeiska unionen och tredjeländer, såväl industriländer som utvecklingsländer, och att den skall omfatta sektoriella avtal och handel och tekniskt eller finansiellt stöd, i linje med de avtal som har slutits med AVS-länderna”.

3.3.3. Det långfristiga målet med viseringsfritt resande mellan EU och Ryssland måste också vara förenligt med samma villkorlighetsprincip som finns i grannskapsavtalen mellan EU och tredjeländer. Trots att Ryssland inte inbegrips i denna politik har kommissionen redan i sitt meddelande om förbindelserna med Ryssland (KOM(2004)0106) angett att åtgärdsplanen på detta område bör ”… vara förenlig med EU:s grannskapspolicy och innehålla relevanta delar av denna [policy]”.

Samma princip finns i rådets förordning (EG) nr 539/2001, i vilken man föreslår en metod som grundas på regional sammanhållning för politiken om viseringsfritt resande mellan EU och tredjeländer.