

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Documento de sessão

17.9.2008

B6-0425/2008

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

apresentada na sequência das perguntas com pedido de resposta oral
B6-0006/2008 e B6-0007/2008

apresentada nos termos do n.º 5 do artigo 108.º do Regimento

por Gérard Deprez

em nome da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos
Internos

sobre o debate anual relativo aos progressos realizados em 2007 no Espaço de
Liberdade, Segurança e Justiça (artigos 2.º e 39.º do Tratado UE)

Resolução do Parlamento Europeu sobre o debate anual relativo aos progressos realizados em 2007 no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (artigos 2.º e 39.º do Tratado UE)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta os artigos 2.º, 6.º e 39.º do Tratado da União Europeia, bem como os artigos 13.º, 17.º-22.º, 61.º-69.º, 255.º e 286.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que constituem as principais bases jurídicas para o desenvolvimento da UE e da Comunidade enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça,
 - Tendo em conta as perguntas com pedido de resposta oral B6-0006/2008 e B6-0007/2008,
 - Tendo em conta o nº 5 do artigo 108º do seu Regimento,
- A. Considerando que cabe principalmente aos Estados-Membros garantir as condições de liberdade, de segurança e de justiça dos seus cidadãos, mas que, desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht e, mais ainda, da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a União Europeia deve contribuir para a consecução destes mesmos objectivos, tendo sempre presentes as expectativas dos cidadãos europeus em matéria de protecção dos direitos fundamentais e de aplicação dos princípios do Estado de direito na União, bem como uma cooperação leal e eficaz entre os seus Estados-Membros,
- B. Considerando que a ratificação do Tratado de Lisboa é uma condição essencial e urgente para fazer da União Europeia um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ), tendo em conta as melhorias fundamentais introduzidas por este Tratado no plano da legitimidade e eficácia da acção da UE,
- C. Considerando que as intervenções efectuadas tanto por ocasião do encontro preparatório de 26 de Novembro de 2007 com os Parlamentos nacionais¹, como por ocasião do último debate realizado em sessão plenária no passado dia 31 de Janeiro de 2008 realçaram a importância de bem preparar a transição para o novo quadro jurídico que decorrerá da ratificação do Tratado assinado em Lisboa, em 13 de Dezembro de 2007², que altera o Tratado da União Europeia (TUE) e estabelece um Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),
- D. Consciente, porém, de que a criação de um verdadeiro ELSJ está longe de estar concluída e que persistem dificuldades e obstáculos consideráveis, como o confirma o terceiro relatório da Comissão sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2007 (COM(2008)0373, SEC(2008) 2048 e SEC(2008)2049),

¹<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080117ATT19095/20080117ATT19095EN.pdf>

² Documento disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1296&lang=en>

- E. Lamentando que, tal como o sublinha o presente relatório e não obstante a adopção de certas medidas essenciais, o programa estabelecido pelo Conselho Europeu da Haia, em 2004, regista atrasos importantes e, em especial, que:
- continua a haver uma evidente falta de confiança mútua e, sobretudo, de solidariedade entre os Estados-Membros, nomeadamente quando se trata de políticas ligadas à imigração legal e clandestina ou à cooperação judiciária e policial em matéria penal;
 - estas dificuldades se reflectem também na fase de transposição de algumas medidas adoptadas, já que “se verificou um nível de cumprimento insuficiente nos seguintes domínios: política de vistos, intercâmbio de informações entre forças policiais e autoridades judiciais, prevenção e combate ao crime organizado, gestão das crises na União Europeia, cooperação policial e aduaneira e cooperação judicial em matéria penal”;
- F. Assinalando que os próprios Estados-Membros evocam estas mesmas dificuldades no âmbito dos seus trabalhos preparatórios relativos ao futuro programa do ELSJ para o período 2010-2014 (ver os relatórios dos grupos "Futuro" - doc 11657/08, "Assuntos Internos" doc... /08, “Justiça”, bem como os contributos de outros Estados-Membros transmitidos ao Conselho e à Comissão), reconhecendo que “o acervo existente no domínio dos Assuntos Internos europeus, que foi paulatinamente desenvolvido, está necessariamente não estruturado, sendo, por conseguinte, difícil de explicar aos cidadãos europeus; que, por vezes, é difícil de entender inclusivamente pelos próprios especialistas” e que “alguns destes instrumentos são redundantes, enquanto a base jurídica de algumas acções se encontra dispersa por vários actos”; que, por último, é cada vez mais difícil e moroso controlar a correcta aplicação das directivas da União Europeia por 27 Estados-Membros,
- G. Convicto, no entanto, tal como o Conselho, de que a União Europeia não tem outra alternativa que não seja insistir na aplicação do ELSJ “que afecta o âmago das ordens constitucionais nacionais” e que “os Estados-Membros têm especial interesse em dialogar entre si” e com as Instituições europeias,
- H. Convicto de que, nesta fase de transição para a conclusão das ratificações do novo Tratado, é de qualquer forma necessário adoptar, até ao final de 2009, certas medidas de alcance geral que, inspiradas no Tratado de Lisboa, poderiam ser adoptadas ainda ao abrigo dos tratados em vigor, em conformidade com o artigo 18.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, e, deste modo, atenuar o impacto negativo das dificuldades acima assinaladas. Considerando que se trataria especialmente das medidas relacionadas com:
- a tomada em consideração nos procedimentos, estruturas e decisões das Instituições dos princípios e objectivos enunciados pela Carta dos Direitos Fundamentais proclamada em Estrasburgo, em 12 de Dezembro de 2007¹,

¹ Documento: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:EN:HTML>

- a promoção da transparência das decisões tanto a nível europeu como nacional, nomeadamente no domínio do ELSJ, em conformidade com o recente acórdão do Tribunal em matéria de transparência legislativa (acórdão Turco),
 - a associação efectiva dos parlamentos nacionais à criação e aplicação do ELSJ, incluindo as matérias relativas à avaliação destas políticas nos outros Estados-Membros e pelas agências europeias,
 - o respeito, na conclusão de acordos internacionais, do primado do direito comunitário relativamente ao da União Europeia (artigo 47.º do TUE), nomeadamente quando se trate de sanções que afectam nacionais de países terceiros ou quando os cidadãos europeus correm o risco de serem alvo de discriminação (isenção de visto); é conveniente associar sistematicamente o Parlamento Europeu à conclusão de acordos internacionais de cooperação judiciária e policial em matéria penal por parte da União Europeia,
 - o reforço da cooperação leal e da solidariedade entre Estados-Membros na aplicação das políticas e medidas tomadas pela União Europeia, reforçando e democratizando os mecanismos de avaliação mútua já previstos pela cooperação Schengen e na luta contra o terrorismo,
 - o lançamento, no quadro do primeiro pilar, de cooperações reforçadas quando for impossível obter a unanimidade necessária (ver o caso da proposta em matéria de divórcio),
 - a superação do carácter ainda embrionário e aleatório das iniciativas levadas a cabo pelas agências criadas pela União Europeia e da cooperação com as administrações nacionais,
 - a instauração de uma verdadeira política de comunicação que permita que os cidadãos europeus sejam mais bem informados das iniciativas desenvolvidas a nível europeu e nacional e saibam quais são as autoridades europeias e nacionais responsáveis a que podem dirigir-se, sem prejuízo de recurso jurisdicional, para os aspectos relacionados com os direitos fundamentais dos cidadãos,
- I. Considerando que, neste período de transição, é da maior urgência, no interesse dos cidadãos europeus, ter igualmente em conta as melhorias introduzidas pelo novo Tratado em matéria de:
- protecção dos direitos fundamentais, como definidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Estrasburgo em 12 de Dezembro de 2007¹,
 - controlo jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça, nomeadamente sobre os actos que se inscrevem no âmbito da cooperação policial e judiciária,

¹ Documento: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:EN:HTML>

- controlo democrático, mediante o alargamento da co-decisão do Parlamento Europeu, bem como de associação dos parlamentos nacionais ao processo legislativo europeu e à avaliação do seu impacto, nomeadamente para as políticas ligadas ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça,
- J. Lamentando que, na situação actual dos Tratados, os recursos dos cidadãos europeus contra medidas relacionadas com o ELSJ continuem a ser mais limitados do que em outros domínios de actividade da União Europeia, que os poderes do Tribunal de Justiça sejam limitados, em particular, no domínio da cooperação judiciária e policial em matéria penal e que, além disso, certos Estados-Membros continuem a limitar o diálogo neste domínio entre juízes europeus e nacionais; convidando o Conselho a adiar para depois da ratificação do Tratado de Lisboa a adopção de qualquer medida susceptível de afectar os direitos fundamentais,
1. Convida o Conselho Europeu, o Conselho e a Comissão a:
- a) empreender sem demora o processo de definição das prioridades do próximo programa plurianual do ELSJ para o período 2010-2014, mantendo uma abordagem ambiciosa e coerente que ultrapasse as lógicas ministeriais e se inspire nos objectivos e princípios estabelecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais que as instituições proclamaram em Nice, no ano 2000, e voltaram a proclamar em Lisboa, em 12 de Dezembro de 2007;
 - b) associar-se ao Parlamento Europeu no diálogo com os parlamentos nacionais sobre as prioridades a definir no período 2010-2014, tendo em conta os problemas encontrados na execução dos programas de Tampere e da Haia, os trabalhos iniciados no Conselho e as primeiras indicações estratégicas do Conselho Europeu em matéria de imigração, asilo e integração. Esta primeira fase do diálogo deveria ser concluída no debate anual de 2008 do Parlamento Europeu e dar seguidamente lugar a uma Comunicação da Comissão, sem prejuízo de que caberá ao Parlamento Europeu recém-eleito e ao Conselho Europeu adoptarem o programa definitivo no prazo adequado;
 - c) acordar com o Parlamento Europeu uma lista de documentos ou propostas que pudessem ou devessem ser aprovados prioritariamente antes da entrada em vigor do Tratado e, de qualquer modo, antes do fim da presente legislatura;
 - d) avançar nas negociações relativas às propostas em matéria de cooperação policial e judiciária (que estarão sujeitas à co-decisão), procurando desde já um acordo político com o Parlamento e que, uma vez obtido o acordo:
 - ou prorroguem a aprovação oficial até à entrada em vigor do novo Tratado,
 - ou o Conselho adopte as decisões/decisões-quadro em questão sob o regime do actual Tratado, aceitando adoptá-las de novo sob o regime do novo Tratado, o que permitiria o pleno controlo jurisdicional por parte do Tribunal. Desde que se tivesse chegado previamente a um acordo político, o Parlamento poderia aceitar não reabrir as negociações sobre o conteúdo, como se verifica nos procedimentos de adopção

das codificações oficiais¹;

2. Propõe como prioridades para os âmbitos a que se aplica, ou aplicará, a co-decisão/parecer favorável durante este período de transição:

no domínio dos direitos fundamentais e da cidadania

- definir critérios mais transparentes a nível da União Europeia, nomeadamente quando as medidas da União sejam susceptíveis de limitar as garantias constitucionalmente protegidas nos Estados-Membros (artigos 52.º da Carta e 8.º da CEDH) e rever as medidas europeias que sejam censuradas pelo Tribunal de Justiça (cf. processos PMOI, Sison e outros, T-253/04, T-229/02 sobre as listas negras),
- ter sistematicamente em conta o impacto da legislação comunitária sobre os direitos fundamentais, bem como das medidas nacionais de execução, nomeadamente em matéria de luta contra o terrorismo, tendo em conta as respostas neste domínio recentemente enviadas pelos Estados-Membros à Comissão,
- a abertura dos diálogos preliminares para o mandato de negociação para a adesão da UE à CEDH (n.º 2 do artigo 6.º do TUE),
- a revisão do programa de actividades da Agência dos Direitos Fundamentais, tendo em conta as prioridades indicadas pelas Instituições e, em especial, pelo Parlamento em matéria de cooperação judiciária e policial e de respeito dos princípios da União Europeia (cf. artigo 7.º do TUE - ver declaração interinstitucional aprovada aquando da adopção do regulamento que instituiu a Agência),
- a apresentação de uma proposta legislativa para limitar as discriminações directas e indirectas que afectam a circulação dos cidadãos europeus, o acesso à justiça num país diferente do de origem e a protecção consular e diplomática nos países terceiros (artigo 20.º do TFUE),
- a apresentação de uma proposta em matéria de transparência e confidencialidade das informações e documentos tratados pelas Instituições da UE,
- a apresentação de uma proposta em matéria de protecção dos dados (prevendo uma consolidação das disposições actualmente diferenciadas segundo os pilares), em resposta a uma preocupação relativa à rápida erosão dos padrões de protecção de dados na União Europeia, especialmente no que diz respeito a padrões inadequados de protecção de transferências de dados transatlânticas e instando o Conselho a adaptar a Decisão-Quadro sobre Protecção de Dados, no âmbito do terceiro pilar, às recomendações do Parlamento,
- o reforço das estruturas internas das instituições responsáveis pela protecção dos direitos fundamentais na União Europeia, nomeadamente no seio do Conselho (transformação, no seio do Conselho, do grupo de trabalho ad hoc sobre os direitos fundamentais e a cidadania num grupo permanente, como proposto pela Presidência eslovena),

¹ Acordo interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994, Método de trabalho acelerado tendo em vista a codificação oficial dos textos legislativos, ponto 4, JO C 102 de 4.4.1996, p. 2.

- o reforço, por via da cooperação administrativa (artigo 66.º do TCE), do diálogo entre os Estados-Membros, do conhecimento recíproco dos sistemas jurídicos, da activação de fórmulas de diálogo que associem os parlamentos nacionais ao Parlamento Europeu, nomeadamente em caso de dificuldades na aplicação das estratégias e medidas europeias que afectam o ELSJ,

em matéria de espaço judicial europeu

- a revisão da proposta legislativa sobre os direitos individuais em processo penal (artigo 69.º TFUE),
- a apresentação de uma proposta para os direitos das vítimas da criminalidade e do terrorismo (artigo 69.º TFUE),
- o reforço do reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros tanto no tocante às medidas adoptadas *in absentia*, como às provas (artigo 69.º TFUE),
- a interconexão dos registos criminais,
- a revisão do Estatuto da Europol, da Eurojust e da Rede Judiciária Europeia à luz das novas bases jurídicas,

em matéria de protecção das fronteiras

- a adopção das medidas adequadas tendo em vista assegurar a plena entrada em funções do Sistema de Informação Schengen (SISII), bem como das decisões ligadas ao Tratado de Prüm,
- o reforço da Frontex e a avaliação do impacto das novas propostas da Comissão em matéria de controlo de fronteiras,
- o reforço das informações da Frontex relativas aos acordos celebrados pela Agência com países terceiros e aos relatórios de avaliação sobre operações conjuntas, bem como a garantia de que os controlos de fronteira respeitam os direitos humanos; a alteração do mandato da Agência, no sentido de incluir as operações de resgate marítimo,
- a criação de uma cooperação estruturada entre a Frontex e o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no intuito de simplificar as operações envolvidas, tendo em conta a protecção dos direitos humanos,

em matéria de migração e asilo

- medidas céleres e ambiciosas, por parte da Comissão e do Conselho, para impulsionar a estratégia prospectiva da Europa sobre:
 - migração legal: o próximo pacote de migração legal (proposta relativa ao procedimento de pedido único de concessão do “cartão azul”, trabalhadores sazonais, trabalhadores transferidos dentro da empresa e estagiários remunerados, e outras),
 - imigração clandestina: propostas que prevejam sanções e um regime comunitário de

reinstalação,

- asilo: a implementação da segunda fase, incluindo a revisão da Directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados Membros, bem como da Directiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção concedida, e a criação de um Serviço Europeu de Apoio ao Asilo,
 - elaboração de uma política comunitária em matéria de migração e asilo fundada na abertura de canais para a migração legal e na definição de padrões comuns para a protecção dos direitos fundamentais dos migrantes e dos requerentes de asilo na UE,
 - inclusão, no âmbito das decisões e decisões-quadro comunitárias, de todas as disposições estabelecidas na Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, aprovada pela Assembleia-Geral da ONU, em 18 de Dezembro de 1990,
 - uma proposta relativa ao direito de os residentes de longa duração exercerem o seu direito de voto nas eleições europeias e locais, um direito que poderia auxiliar a integração social, cultural e política dos migrantes;
3. Congratula-se com a proposta de conclusão do pacote de luta contra a discriminação e insta o Conselho a agir em consonância com o espírito do Tratado de Lisboa e a incluir as recomendações do Parlamento;
 4. Considera, desde já, necessário associar de forma estruturada os parlamentos nacionais e a sociedade civil à definição destas medidas legislativas, bem como à avaliação destas políticas nos Estados-Membros; convida a Comissão e o Conselho, nesta perspectiva, a reexaminar com o Parlamento Europeu as redes, agências ou instrumentos que tivessem por função essencial avaliar o impacto das políticas do ELSJ ou favorecer uma interacção mais estreita com a sociedade civil europeia;
 5. Salienta que, uma vez ratificado, o novo Tratado reconhece doravante o papel do Parlamento Europeu na celebração dos acordos internacionais em matéria das políticas do ELSJ; solicita, neste contexto:
 - ser consultado em tempo útil sobre todos os acordos com países terceiros que não tenham sido concluídos até 31 de Dezembro de 2008,
 - ser regularmente informado sobre as negociações actualmente em curso,
 - a realização urgente de um debate sobre a dimensão externa do ELSJ, numa altura em que a UE está a instituir uma cooperação policial e judicial *de facto* com os países terceiros, nomeadamente os EUA, mediante acordos bilaterais em diversos domínios, contornando assim os procedimentos formais de tomada de decisão democrática e o controlo parlamentar;

6. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão, bem como aos Governos e Parlamentos dos Estados-Membros, convidando estes últimos a enviar-lhe os seus comentários, sugestões e propostas até 15 de Novembro de 2008, a tempo do debate anual sobre o ELSJ previsto para Dezembro de 2008.