

Espaço de liberdade, de segurança e de justiça

Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Conselho Europeu referente ao futuro do espaço de liberdade, de segurança e de justiça e às condições necessárias para reforçar as suas legitimidade e eficácia (2004/2175(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a proposta de recomendação ao Conselho e ao Conselho Europeu apresentada por Sarah Ludford, em nome do Grupo ALDE, referente ao futuro espaço de liberdade, de segurança e de justiça e às condições necessárias para reforçar as suas legitimidade e eficácia (B6-0006/2004),
- Tendo em conta o n° 3 do artigo 114° e o artigo 94° do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A6-0010/2004),
- A. Informado de que o Conselho Europeu pretende proceder, em 5 de Novembro de 2004, à definição das prioridades do espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ) para os próximos anos;
- B. Tendo registado os consideráveis progressos alcançados, mas também os inúmeros atrasos verificados por parte da União na implementação do ELSJ previsto no artigo 2° do Tratado UE;
- C. Lamentando que os progressos no domínio do asilo e da imigração se tenham principalmente concentrado, até agora, na repressão da imigração clandestina, não sendo acompanhados de um esforço suficiente no que respeita à integração dos estrangeiros que se encontram em situação regular;
- D. Considerando que não se deveria encarar a instalação de campos de refugiados fora do território da União, dado que comportam um risco evidente de violação dos direitos fundamentais;
- E. Convencido de que em relação a todo e qualquer futuro desenvolvimento do ELSJ deverá ter-se em conta:
 - a irrupção, a partir de 11 de Setembro de 2001, da ameaça do terrorismo internacional, que atingiu a União Europeia de maneira dramática através dos atentados perpetrados em Madrid, em 11 de Março de 2004,
 - a adesão de dez novos Estados-Membros, que fez com que a União se tornasse uma democracia de 450 milhões de pessoas,
 - a entrada em vigor, em 1 de Fevereiro de 2003, do Tratado de Nice, que pela primeira vez estende a aplicação da maioria qualificada e da co-decisão a certas disposições particularmente importantes em matéria de política de asilo e de

imigração, bem como de cooperação judiciária civil,

- a assinatura, prevista para 29 de Outubro de 2004, do projecto de Tratado Constitucional¹, que incorpora a Carta dos Direitos Fundamentais no Título II, que, por outro lado, generaliza o recurso à co-decisão nos processos legislativos, que alarga o controlo do Tribunal às medidas do ELSJ que antes não eram abrangidas pelo mesmo e que, finalmente, atribui às pessoas singulares o direito de recorrer aos órgãos jurisdicionais europeus;
- o facto de o terrorismo constituir o primeiro problema que afecta e, sobretudo, afectará a convivência e a segurança dos cidadãos europeus, e que isto constitui uma razão essencial da necessidade de que o desenvolvimento do ELSJ venha a tornar-se num autêntico símbolo e referência do significado do valor acrescentado que a União pressupõe, a fim de lutar contra esse mal;
- a falta de um diagnóstico comum quanto à solução a dar aos problemas em matéria de segurança dos cidadãos europeus;
- o facto de o terrorismo não ter sido considerado como um problema prioritário que afecta a convivência e a segurança dos cidadãos europeus;

- F. Muito preocupado pela insuficiência demonstrada pelos Estados-Membros e pelas instituições na implementação do ELSJ, denunciada durante os trabalhos da Convenção, bem como em várias conclusões do Conselho Europeu e nos relatórios periódicos da Comissão;
- G. Considerando que estas insuficiências devem ser imediatamente sanadas através de reformas apropriadas que deverão ser adoptadas no respeito pelos Tratados em vigor e à luz dos objectivos políticos reafirmados no projecto de Tratado Constitucional que deverá ser assinado na véspera do Conselho Europeu;
- H. Recordando que o artigo 29º do Tratado UE confere à União a responsabilidade de assegurar "um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça", mas fazendo notar que a resposta por parte da União tem sido mais virtual do que efectiva, por uma série de motivos:
- a regra da unanimidade, que torna muito difícil a adopção de decisões vinculativas,
 - o pretexto da soberania, dissimulando, muitas vezes, reflexos corporativos,
 - a falta de uma repartição clara de funções entre a União e os respectivos Estados-Membros, tanto no âmbito das diversas políticas (imigração, cooperação judiciária, protecção de dados), como entre os Estados-membros (partes, de forma total ou parcial, do Acordo Schengen),
 - a ausência de procedimentos de acompanhamento credíveis e estruturados,
 - a inexistência de dispositivos de segurança credíveis em caso de crise ou de recusa de cooperação;

¹ As citações da presente resolução referem-se ao documento CIG/87/04.

- I. Convencido de que não é possível dissociar:
- a implementação do ELSJ de uma política de protecção e promoção dos direitos fundamentais e de cidadania no seio da União e
 - o princípio do reconhecimento mútuo de uma harmonização mínima susceptível de criar uma confiança recíproca;
- J. Considerando que é necessária uma antecipação no que respeita a todas as disposições da nova Constituição que propõem a aplicação da co-decisão e da maioria qualificada em todos os casos em que o Tratado em vigor preveja essa possibilidade jurídica;
- K. Deplorando o facto de os Estados-Membros terem inviabilizado, no seio do Conselho, durante os cinco últimos anos, uma definição das normas relativas à protecção dos direitos dos cidadãos e das pessoas e, de ter sido invocada (algumas vezes, mesmo pelos próprios Estados-Membros) a inexistência dessas mesmas normas para bloquear o reconhecimento mútuo;
- L. Persuadido de que as soluções pragmáticas propostas por alguns Estados-Membros não permitirão solucionar os problemas reais colocados pelo desenvolvimento do ELSJ, caso não exista um acordo claro no que se refere a uma base comum de princípios, tal como a incapacidade de realizar progressos substanciais no que diz respeito à questão da protecção de dados evidência;
- M. Seriamente preocupado com a ausência de medidas plenamente adequadas para lutar contra a ameaça do terrorismo e superar os desafios que afectam as liberdades dos cidadãos e persuadido da necessidade de "dotar de uma dimensão europeia os conceitos de segurança nacional e de ordem pública, a fim de fazer com que os Estados-Membros tratem uma ameaça à segurança nacional ou à ordem pública de qualquer outro Estado-Membro como se tratasse de uma ameaça à sua própria segurança nacional ou à ordem pública"¹ ;
- N. Consciente da sua fundamental responsabilidade na protecção dos direitos e da segurança dos cidadãos europeus e lamentando a falta de transparência e de democracia dos mecanismos de programação e de decisão no âmbito do ELSJ, que acaba por colocar com demasiada frequência o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais perante o facto consumado;
1. Recomenda ao Conselho Europeu e ao Conselho que, na definição do futuro do ELSJ, tenham em conta três exigências de alcance geral:
- a) Reforçar a legitimidade do ELSJ:
- determinando, de acordo com o espírito da Constituição e dos acordos já concluídos para a aplicação do Tratado de Nice, a utilização do procedimento de co-decisão, da maioria qualificada no seio do Conselho e a extensão do controlo do Tribunal aos domínios da ELSJ, inicialmente no que respeita às medidas em matéria de imigração (artigo 67º do Tratado CE) e, posteriormente quanto às medidas relativas à luta contra o terrorismo e a

¹ Proposta da Presidência neerlandesa, documento nº 11122/04, nº 402.

criminalidade internacional (artigo 42º do Tratado UE);

- assegurando que as instituições da União respeitem, em matéria de liberdade, democracia e Estado de Direito, o mesmo nível de rigor que aquele imposto aos Estados-Membros;
 - aplicando imediatamente o princípio da transparência aos debates legislativos no seio do Conselho, bem como à transposição nacional das medidas adoptadas pela União (sendo, para esse efeito, necessário adaptar o Regulamento (CE) nº 1049/2001¹ e os regulamentos internos do Conselho e da Comissão);
 - prevendo a necessidade da consulta sistemática do Parlamento sobre todos os acordos internacionais celebrados pela União em matéria de cooperação judiciária e policial, bem como em relação a todos os projectos de posição comum referentes ao ELSJ, necessidade tanto mais evidente no caso de os textos em questão não serem submetidos aos parlamentos nacionais;
 - envolvendo o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, de forma integral e tempestiva, na preparação e actualização do programa legislativo e operacional relativo ao ELSJ (artigo III - 258º do projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa);
- b) Promover as liberdades e direitos fundamentais por meio das políticas relacionadas com o ELSJ e, por conseguinte:
- ter em conta, no próximo plano de acção, não apenas as políticas definidas em Tampere que são da competência dos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos do Conselho, como igualmente o conjunto das demais políticas que, nos Tratados em vigor, estão relacionadas com os direitos fundamentais, a cidadania, a protecção das minorias, a luta contra as discriminações, a promoção da transparência, a protecção de dados;
 - promover a sensibilização para os direitos relativos à cidadania europeia, em colaboração com os Estados-Membros, para que nenhum cidadão europeu se considere estrangeiro em qualquer país da União;
 - sistematizar, no que respeita ao direito europeu, a formação dos juízes, advogados e funcionários policiais incumbidos de garantir o respeito do Estado de Direito, atendendo a que todos os juízes e todos os agentes de polícia nacionais são também juízes e agentes de polícia europeus;
 - exigir a pronta criação da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais, ao serviço das instituições europeias e nacionais e competente para a avaliação sistemática das políticas em vigor no território da União em matéria de direitos fundamentais, também em relação ao artigo 7º do TUE, devendo a Agência estar sujeita aos princípios, processos e controlos aplicáveis às agências comunitárias;

¹ JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

- exigir o rápido estabelecimento pela Comissão Europeia de um Gabinete Europeu de Ajuda às Vítimas do Terrorismo, como ponto de referência e de contacto a nível europeu para os cidadãos cujos direitos fundamentais sejam violados em consequência da ameaça terrorista que pesa sobre a Europa e sobre o resto do mundo;
 - restabelecer por meio de novas propostas legislativas o equilíbrio entre os imperativos de segurança e o respeito dos direitos fundamentais;
 - exigir a fiscalização prévia do respeito dos direitos fundamentais (tal como são definidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União) em relação a todos os actos legislativos da União ou da Comunidade;
 - promover, com o objectivo de facilitar a confiança recíproca, uma cultura dos direitos fundamentais na União, incentivando o diálogo permanente dos tribunais superiores, das administrações públicas e dos juristas profissionais, assim como o desenvolvimento de redes de intercâmbio de informação e de consulta entre juízes, administrações e investigadores;
 - reforçar o conceito de cidadania europeia, incluindo a garantia de liberdade de circulação dos cidadãos da União, dos seus familiares e parceiros registados, independentemente do respectivo sexo;
 - garantir um nível comum de protecção dos direitos fundamentais em toda a União, promovendo simultaneamente o reconhecimento mútuo e uma melhor cooperação judiciária entre os Estados-Membros e adoptar normas mínimas comuns relativas a certos aspectos do direito processual;
- c) Credibilidade tanto a nível da União como da resposta por parte dos Estados-Membros

Isto implica a previsão, nas orientações de 5 de Novembro de 2004, de um calendário credível para cada objectivo, bem como a criação de um grupo de acompanhamento (com a participação conjunta do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais) e a definição de objectivos suficientemente ambiciosos, tais como:

- o empenho a favor da realização de investigações sistemáticas acerca das exigências de segurança interna na União (ver projecto PASR-2004), nomeadamente para prevenir as catástrofes ligadas às calamidades naturais ou aos atentados terroristas;
- a criação, ao nível europeu, de um conjunto de disposições operacionais em matéria de cooperação judiciária e policial, reagrupando, sob a forma de decisões e de decisões-quadro, o conteúdo das convenções na matéria já assinadas e ainda não ratificadas pela maioria dos Estados-Membros até 31 de Dezembro de 2004;
- o reforço do papel da Comissão, ao nível da União, para as actividades operacionais, incluindo as que se encontram actualmente a cargo do coordenador da luta contra o terrorismo, garantindo as condições de uma

associação funcional do mesmo com a Comissão, além de um controlo parlamentar efectivo das suas actividades, sendo certo que, em todos os casos, deverá haver uma revisão do estatuto do coordenador, actualmente em funções junto do Alto Representante para a PESC, quando este último vier a ser substituído pelo Ministro dos Assuntos Externos da União, vice-presidente da Comissão;

- o desenvolvimento de um conjunto coerente de redes informáticas, no respeito das disposições relativas à protecção de dados, para favorecer a acessibilidade mútua permanente das administrações nacionais incumbidas dos controlos de segurança (por exemplo, a aplicação do processo "remastering" ao SIS II), da cooperação judiciária (por exemplo, a acessibilidade mútua dos registos criminais nacionais), ou da circulação das pessoas, incluindo os nacionais dos países terceiros (ver projecto VIS);
- a transformação, por meio de uma decisão baseada no artigo 30º do Tratado UE, do Europol em Agência Europeia, sujeita aos princípios, processos e controlos aplicáveis às agências comunitárias;
- a incorporação em decisões e decisões-quadro do conjunto das disposições em matéria de cooperação judiciária e policial que constam das Convenções assinadas e ainda não ratificadas pelos Estados-Membros;
- a definição das modalidades de aquisição, de tratamento e de controlo, incluindo o controlo parlamentar e judicial, dos dados provenientes dos serviços de informações;
- a identificação, assente no reconhecimento de uma correlação entre a existência de problemas internos comuns e a possibilidade de uma política externa, dos principais domínios que devem ser abordados pela UE com maior ênfase, como o asilo, a imigração ou o terrorismo, na qual devem associar-se estreitamente a Comissão e o Conselho de Ministros da Justiça e dos Negócios Estrangeiros;
- a adopção de normas de protecção de dados e a criação de uma autoridade comum para a protecção de dados que reúna, ao nível europeu, as autoridades nacionais competentes nessa matéria;
- a sujeição das autoridades executivas da União em matéria de recolha e de tratamento de informações confidenciais ao controlo democrático do Parlamento, à semelhança das normas aplicáveis ao nível da grande maioria dos Estados-Membros;

2. Recomenda ao Conselho Europeu e ao Conselho os objectivos específicos seguintes, que devem ser realizados nos próximos cinco anos:

- a) definir, no que respeita à política de imigração, um quadro legislativo coerente, tendo em vista alcançar seis objectivos:
 - estabelecer uma política de imigração coerente, a fim de desenvolver caminhos legais para a migração, o que, nomeadamente, permitiria reduzir os

- incentivos à imigração clandestina;
- superar os novos desafios demográficos e económicos com os quais a União se vê confrontada actualmente, tendo devidamente em conta a capacidade de acolhimento dos Estados-Membros;
 - reconhecer que os migrantes não constituem unicamente uma fonte de mão-de-obra temporária que pode ser utilizada para compensar situações de desequilíbrio, mas ter em vista, pelo contrário, a sua contribuição a longo prazo para as nossas sociedades;
 - apoiar a integração social, cultural e política dos migrantes, através de medidas e recursos financeiros adequados;
 - incorporar em decisões e decisões-quadro todas as disposições contidas na Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de Dezembro de 1990;
 - estabelecer um quadro coerente de cooperação internacional com os países de origem;
- b) elaborar, no que respeita à política de luta contra a imigração clandestina, um quadro legislativo adequado, tendo em vista alcançar os três objectivos seguintes:
- harmonizar entre os Estados-Membros o conceito de imigração clandestina, de importância fundamental para uma abordagem comum;
 - adoptar uma política comum de luta contra a imigração clandestina e de prevenção do trabalho clandestino, punindo os traficantes;
 - adoptar uma política comum de luta contra todas as formas de tráfico de seres humanos;
- c) definir, no âmbito da política de repatrição, por meio de co-decisão e de acordo com os compromissos assumidos nos termos da declaração nº 5 relativa ao artigo 67º do Tratado CE, bem como no respeito das disposições da Convenção de Genebra, uma política de repatriação acordada com os países de origem ou de destino, tendo em vista assegurar normas comuns de protecção das pessoas repatriadas que imponham aos Estados-Membros a obrigação de preservar a dignidade e a integridade física das pessoas expulsas no âmbito das operações de repatriação;
- d) definir, no âmbito da política de asilo, um estatuto uniforme e um procedimento comum, como foi previsto em Tampere e confirmado pelo projecto de Tratado Constitucional, com o reforço das medidas de protecção dos refugiados ou das pessoas que necessitem de ajuda humanitária, de modo a garantir-lhes o pleno exercício dos seus direitos individuais e sociais, particularmente os relacionados com a saúde, a educação e o trabalho; recorda, de resto, a esse respeito, que o quadro jurídico que deve ser respeitado pela União e pelos seus Estados-Membros a favor dessas pessoas não pode ser posto em causa por acordos internacionais negociados pela União, pelos Estados-Membros ou por ambos; no âmbito desta

política, retirar os ensinamentos da experiência do centro de Sangatte e tomar em consideração as preocupações manifestadas pelas organizações de defesa dos direitos dos migrantes, nomeadamente pela Federação Internacional das Ligas dos Direitos do Homem, que lançam um apelo à União para que não deixem de assumir responsabilidades que lhe incumbem por força da Convenção de Genebra e não corram o risco de abrir caminho a situações de vazio do direito relativamente a pessoas que se incluem entre as mais desfavorecidas a nível mundial;

- e) - no âmbito da cooperação judiciária em geral, favorecer o reconhecimento mútuo; tal pressupõe a adopção de medidas que promovam o desenvolvimento da confiança recíproca entre as autoridades judiciais e os cidadãos e entre as próprias autoridades judiciais;
 - no âmbito da cooperação judiciária civil, adoptar medidas que aproximem o direito da família, o quadro jurídico das sucessões e os outros domínios actualmente cobertos por regras mínimas estabelecidas no âmbito da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado;
 - no âmbito da cooperação judiciária penal, adoptar medidas que definam os elementos essenciais dos crimes previstos no artigo 2º da Decisão-Quadro 2002/584/JAI, relativa ao mandado de captura europeu e aos procedimentos de entrega entre os Estados-Membros¹, bem como medidas que definam as garantias mínimas que devem ser asseguradas aos arguidos e aos presos; no mesmo âmbito, há que dar um novo impulso à Eurojust, tendo em vista a criação de um Ministério Público Europeu cuja competência não se deve limitar unicamente à protecção dos interesses financeiros da União;
- f) proceder a uma avaliação precisa e pública, antes do final de 2005, da aplicação do plano de acção contra o terrorismo e a sua articulação com os correspondentes planos nacionais e internacionais, bem como da sua plena compatibilidade relativamente às liberdades individuais;
 - g) proceder a uma avaliação precisa e pública dos efeitos práticos da existência de regimes específicos a certos Estados-Membros e preparar a respectiva integração progressiva no Direito Europeu;
 - h) criar um sistema integrado de gestão das fronteiras que permita uma cooperação entre a Agência Europeia, a constituir, e os serviços dos Estados-Membros competentes para o controlo de pessoas e mercadorias;
3. Felicita a Presidência neerlandesa pelo seu empenhamento na adopção, o mais tardar até 1 de Abril de 2005, da decisão que prevê a aplicação da votação por maioria qualificada e do procedimento de co-decisão a todas as medidas abrangidas pelo Título IV do Tratado CE e exorta o Conselho Europeu a acatar esta sugestão;
 4. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente recomendação ao Conselho, ao Conselho Europeu e, para conhecimento, à Comissão, bem como aos governos e aos parlamentos dos Estados-Membros.

¹ JO L 190 de 18.7.2002, p. 1.