PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

PROVISÓRIO
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à assinatura do Acordo de readmissão entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia
(COM(2006)0191 - C6-0168/2006 - 2006/0064(CNS))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Maria da Assunção Esteves

Legenda dos símbolos utilizados

*	Processo de consulta *Maioria dos votos expressos*
**I	Processo de cooperação (primeira leitura) *Maioria dos votos expressos*
**II	Processo de cooperação (segunda leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum* *Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum*
***	Parecer favorável *Maioria dos membros que compõem o Parlamento, excepto nos casos visados nos artigos 105º, 107º, 161º e 300º do Tratado CE e no artigo 7º do Tratado UE*
***I	Processo de co-decisão (primeira leitura) *Maioria dos votos expressos*
***II	Processo de co-decisão (segunda leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum* *Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum*
***III	Processo de co-decisão (terceira leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar o projecto comum*

(O processo indicado tem por fundamento a base jurídica proposta pela Comissão)

Alterações a textos legais

Nas alterações do Parlamento, as diferenças são assinaladas simultaneamente a ***negrito e em itálico***. A utilização de *itálico sem negrito* constitui uma indicação destinada aos serviços técnicos e tem por objectivo assinalar elementos do texto legal que se propõe sejam corrigidos, tendo em vista a elaboração do texto final (por exemplo, elementos manifestamente errados ou lacunas numa dada versão linguística). Estas sugestões de correcção ficam subordinadas ao aval dos serviços técnicos visados.

ÍNDICE

Página

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU 5

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....6

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à assinatura do Acordo de readmissão entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia
(COM(2006)0191 - C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Processo de consulta)

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a proposta de decisão do Conselho (COM(2006)0191)[1],

– Tendo em conta o nº 3, alínea b), do artigo 63º e o nº 2, primeiro parágrafo, do artigo 300º do Tratado CE,

– Tendo em conta o nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 300º do Tratado CE, nos termos do qual foi consultado pelo Conselho (C6-0168/2006),

– Tendo em conta o artigo 51º e o nº 7 do artigo 83º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos e o parecer da Comissão dos Assuntos Externos (A6-0000/2006),

1. Aprova a celebração do acordo;

2. Encarrega o seu Presidente de transmitir a posição do Parlamento ao Conselho e à Comissão, bem como aos governos e parlamentos dos Estados-Membros e da Federação Russa.

[1] Ainda não publicada em JO.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. O acordo: a história e as razões

1.1. A história

O acordo de readmissão entre a Comunidade Europeia e a Federação Russa é o quinto acordo de readmissão negociado e concluído pela Comunidade com um país terceiro. A conclusão de um acordo de readmissão com a Rússia figurava já entre as medidas propostas na estratégia comum da UE, adoptada em 4 de Junho de 1999. A primeira ronda de negociações teve lugar em Moscovo, em 23 de Janeiro de 2003. A partir de Outubro de 2004, as negociações decorreram em paralelo com as negociações sobre o acordo CE-Rússia sobre a facilitação de vistos. A rubrica oficial dos dois acordos teve lugar em Moscovo, em 4 de Abril de 2006. Porque o acordo sobre a facilitação de vistos e o acordo sobre readmissão estão ligados, ambos deverão ser assinados, concluídos e entrar em vigor simultaneamente. Os acordos mostram uma lógica de recíproca compensação política.

O conteúdo final do acordo de readmissão com a Rússia pode ser resumido da seguinte forma: as obrigações de readmissão são definidas no acordo (artigos 2.º a 5.º) segundo uma regra de reciprocidade, abrangendo os nacionais das partes contratantes (artigos 2.º e 4.º), assim como os nacionais de países terceiros e os apátridas (artigos 3.º e 5.º). O acordo contém ainda disposições relativas a: condições para a readmissão (artigos 3.º e 5.º); operações de trânsito (artigos 14.º e 15.º, em articulação com o Anexo 6); disposições técnicas aplicáveis ao procedimento de readmissão (artigos 6.º a 13º, em articulação com os Anexos 1 a 5); regras em matéria de despesas, protecção de dados e ligação com outras obrigações internacionais (artigos 16.º a 18.º); composição, atribuições e competência do Comité Misto de Readmissão (artigo 19.º). A fim de assegurar a aplicação prática do acordo, o artigo 20.º obriga a Rússia a concluir protocolos de execução bilaterais com todos os Estados-Membros.

1.2. As razões

Os acordos de readmissão entram numa estratégia mais ampla de gestão dos fluxos migratórios da União Europeia, uma estratégia que se deseja eminentemente preventiva e baseada na cooperação com os países de origem e de trânsito. A readmissão surge como último remédio. O regresso voluntário tem prevalência sobre o regresso forçado. Mas a estratégia assim desenhada pela União Europeia nem sempre apresenta níveis de concretização satisfatórios. Perante a dificuldade de estruturar uma cooperação eficaz com os países de origem, a União tem-se concentrado, sobretudo, em organizar formas expeditas de regresso dos imigrantes. Muitas vezes, são esquecidas as condições que eles enfrentam no trânsito e à chegada aos seus países de origem.

Uma política de regulação da imigração ilegal só pode estar indissociavelmente ligada a uma política de direitos humanos. Os acordos de readmissão, para serem legítimos, deverão renunciar a uma perspectiva sumária ou simplista, técnica e menos humanista do fenómeno da imigração ilegal. A questão da readmissão não é tão linear como se afigura à primeira vista. Um processo de readmissão justo pressupõe uma estrutura democrática inequívoca das partes contratantes, a

certeza de que a arquitectura das instituições e a sua prática política asseguram os direitos humanos.

As relações entre a UE e a Rússia atravessam uma fase crucial. A emergência de um novo Acordo de Parceria e de Cooperação após 2007 vai de par com a apreensão sobre o estado dos direitos humanos na Rússia.

2. O papel do Parlamento Europeu

Não faz sentido que o Parlamento Europeu tenha, no processo de conclusão de acordos internacionais, um papel de mero observador. Na verdade, o Parlamento só é consultado quando já não é possível alterar o conteúdo do acordo nem impedir a sua conclusão. É verdade que o Tratado CE prevê, no artigo 300°, a mera competência parlamentar de consulta nesta matéria. Porém, o Conselho e a Comissão deveriam manter o Parlamento regularmente informado desde o início das negociações: existe um dever de cooperação leal (art. 10° do Tratado) que rege não só as relações entre os Estados-Membros e as Instituições comunitárias, mas também as relações entre as Instituições comunitárias elas mesmas. O Parlamento Europeu não deixará de reivindicar perante o Conselho e a Comissão o cumprimento deste dever de informação em futuros acordos concluídos entre a UE e países terceiros.

O Parlamento Europeu congratula-se com a emergência próxima de uma *Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular* (COM (2005) 391, 2005/0167), sujeita à co-decisão, e cujos princípios essenciais deverão ser observados em cada acordo concreto de readmissão.
O tema dos acordos internacionais e a matéria complexa das migrações implicada nestes acordos clamam por uma base democrática de decisão europeia. Também o Tratado Constitucional virá imprimir à política externa da União a unidade, coerência e competência de decisão parlamentar necessárias.

3. Política de regresso e direitos humanos: condições de *background* e condições de procedimento

Os direitos humanos devem ocupar um lugar central no acordo de readmissão. Isso significa estabelecer as condições de *background* e as condições de procedimento necessárias a garantir o respeito da dignidade dos imigrantes ilegais. A essência destes acordos é humana e não técnica. A União Europeia não pode renunciar a um esforço qualificado para o sucesso do acordo.

3.1. Condições de *background*

3.1.1. Na formação de um "espaço comum de liberdade, segurança e justiça" a União proclamou que apoiará a reforma do sistema judiciário na Rússia e a gestão das suas fronteiras. O Parlamento desafia o Conselho e a Comissão a desenvolver todos os esforços nesse sentido e, também, a promover cursos de formação de pessoal dos serviços fronteiriços e de imigração.

3.1.2. O Parlamento sublinha a necessidade do reforço da capacidade da Federação Russa em

matéria de gestão das migrações para que as suas autoridades possam assumir as responsabilidades que lhes cabem nos termos do acordo de readmissão a partir da sua entrada em vigor;

3.1.3. O Parlamento está preocupado com a ausência de um quadro normativo para a aplicação do acordo;

3.1.4. O Parlamento insta a Comissão a fornecer às autoridades russas a *expertise* necessária para que esse país possa cumprir as suas obrigações em conformidade com as normas internacionais.

3.1.5. O Parlamento exige um diálogo com a Rússia sobre direitos humanos cada vez mais intenso. A Rússia ainda não ratificou o Protocolo nº 6 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem sobre a abolição da pena de morte em tempo de paz; não assinou o protocolo opcional da Convenção das Nações Unidas sobre a proibição da tortura e de tratamentos desumanos e degradantes; não ratificou a Convenção de Haia sobre os aspectos civis do rapto de crianças; não coopera plenamente com o Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa e das Nações Unidas; não concluiu o processo de ratificação da Carta Social Europeia; não reformou o seu Ministério Público de acordo com os compromissos que tinha assumido no Conselho da Europa.

3.1.6. Apesar de o texto do acordo conter referências concretas aos tratados internacionais assinados pelas partes (art. 18°), é exigível um escrutínio rigoroso da compatibilidade da readmissão de imigrantes pelas autoridades russas com os padrões mais elevados dos direitos humanos. As notícias cada vez mais frequentes de uma deriva autoritária da Federação Russa causam, no Parlamento Europeu, a maior inquietação (cfr. *Resolução do Parlamento Europeu sobre as relações UE-Rússia*, JO C 117 18.05.2006, p. 235, *Resolução do Parlamento Europeu sobre os direitos humanos na Rússia e a nova legislação aplicável a ONG*, P6_TA(2005)0534, entre outros).

3.1.7. Uma política de regresso conforme aos valores da União Europeia exclui uma perspectiva exclusivamente securitária e repressiva e exige uma articulação com o domínio mais vasto de outras políticas. Exige, verdadeiramente, um *plano de acção*:

> i) a intensificação de uma prática de cooperação para o desenvolvimento com os países de origem;
> ii) a avaliação da dimensão real do fenómeno dos repatriamentos realizados pelos Estados-Membros;
> iii) a procura de mecanismos de controlo comuns a criar com os países com os quais são negociados os acordos ou as cláusulas de readmissão;
> iiii) a promoção activa de uma prática coerente entre a União e os Estados-Membros ao nível da formação e execução dos acordos bilaterais;
> iiiii) um diálogo mais intenso e articulado com o Alto-Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas e com o Conselho da Europa.

3.1.8. Verdadeiramente, é todo um desafio à política externa da União que aqui se põe. Uma política externa que tem no fenómeno da imigração uma das vertentes mais importantes e sensíveis. A imigração convoca o equilíbrio de competências da União entre o ingresso e o

regresso, o qual não está ainda conseguido. Convoca uma perspectiva integrada dos dois sentidos da migração. Desafia uma ordem institucional nova na União, capaz de definir uma estratégia comum e chamar a competência decisória do Parlamento a toda a extensão desta matéria. É inevitável aqui a presença de uma racionalidade democrática, quer dizer, de um procedimento de co-decisão.

3.1.9. No ideal destas condições de *background* estará uma estratégia comum sobre o regresso de imigrantes ilegais. Será importante a frequência de reuniões preparatórias dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e dos Ministros da Imigração com o Parlamento Europeu e a Comissão, a definir as linhas dessa estratégia, e também a escrutinar a sua realização.

As questões da imigração e da cooperação na gestão das fronteiras externas são um teste decisivo para medir até que ponto as relações entre a UE e os seus vizinhos são bem sucedidas. Uma política de regresso sem um fundamento sólido e sem que a classe política europeia tenha assumido, neste plano, todas as suas responsabilidades, não se legitima perante os valores da União.

3.2. As condições de procedimento

É evidente a intensidade dramática do fenómeno do regresso.
A União deve garantir que no procedimento de regresso os Estados-Membros e a Federação Russa respeitam os direitos fundamentais das pessoas envolvidas, designadamente aqueles que mais se evidenciam no âmbito vital das migrações: não discriminação, integridade física e psicológica, protecção familiar, condições de dignidade nos casos de detenção e no procedimento de trânsito, garantias essenciais de defesa. Estes devem ser os parâmetros incontornáveis de avaliação do cumprimento do acordo e da boa-fé das partes contratantes.

i) Como tencionam a Comissão e o Conselho verificar que tais direitos são respeitados em caso de repatriamento, sobretudo de repatriamento maciço?
ii) Que mecanismos de controlo comuns tencionam criar com a Federação Russa?
iii) Quais os critérios aplicáveis para verificar se o país para que se regressa oferece garantias de justiça no seu sistema judicial e de Democracia no seu sistema político?
iiii) Como se assegura à partida a informação sobre o país de destino dos apátridas? Ou o país de destino dos apátridas é, para o acordo, um lugar em branco?

3.2.1. Os direitos devem ser, assim, garantidos em toda a linha do processo. A letra do acordo suscita várias interrogações:

3.2.1.1. <u>Sobre os requerentes de asilo:</u>

A letra do acordo não exclui claramente os requerentes de asilo. Pode, por conseguinte, implicar a readmissão de requerentes de asilo cujas candidaturas não foram ainda apreciadas quanto ao mérito, ou cujas candidaturas foram rejeitadas ou consideradas inadmissíveis nos termos da aplicação do conceito de "países terceiros seguros".

O Parlamento convida a Comissão a levantar esta questão no Comité Misto de Readmissão e a solicitar salvaguardas que assegurem que os requerentes de asilo terão acesso a um procedimento de asilo que respeite o seu estatuto de Direito Internacional, incluindo o

princípio de não repulsão (*non-refoulement*).

É necessário evitar, neste plano, a erosão da protecção internacional específica dos asilados e refugiados.

3.2.1.2. Sobre os cidadãos de países terceiros e apátridas:

i) Como se conhece o estado dos direitos humanos no destino dos cidadãos de países terceiros e dos apátridas?
ii) O estatuto dos apátridas da Convenção de 1954 das Nações Unidas deveria constar expressamente da enumeração do artigo 18°. A enumeração é aberta, é verdade. Mas uma menção expressa ao estatuto tem uma eficácia pedagógica sobre as autoridades administrativas.

3.2.2. A competência do Comité Misto de Readmissão (art. 19°), ao não incluir poderes de vigilância sobre os direitos humanos, apresenta-se a este propósito manifestamente deficitária e sem equilíbrio interno. Um acordo sobre pessoas não pode, pela natureza das coisas, ser tido como um acordo meramente técnico.
Assim, o Parlamento Europeu recomenda que as competências do Comité Misto de Readmissão deverão integrar um poder de vigilância de direitos humanos em toda a linha do processo.

3.2.3. O procedimento acelerado (art.6°/3) deixa entrever uma inquietante presunção irreversível de irregularidade das pessoas abrangidas. Onde se incluem, aí, as garantias de defesa? Como se articula, na prática, com o estatuto de Direito Internacional específico dos requerentes de asilo?

3.2.4. Sobre a autorização de trânsito: as garantias de protecção de menores, da unidade familiar e de integridade física e psicológica dos imigrantes ilegais e as garantias essenciais de defesa não surgem no elenco de garantias do artigo 14°. Ora, essas garantias constituem o núcleo irredutível de um princípio de humanidade essencial à validade do acordo face aos valores da União Europeia, mas também aos princípios do Direito Internacional não escritos.

3.2.5. Uma perspectiva de complementaridade com o princípio do regresso voluntário está ausente do acordo de readmissão. Segundo essa perspectiva, deve ser concedido ao imigrante ilegal um prazo para a sua partida voluntária, como alternativa primeira ao regresso forçado.

3.2.6. Necessidade de uma cláusula de direitos humanos: ao contrário da mais recente posição do Parlamento Europeu sobre negociação e celebração de acordos internacionais com países terceiros, o acordo de readmissão com a Rússia não inclui uma "cláusula de direitos humanos e democracia", recíproca, cuja violação pode dar lugar à suspensão ou mesmo à denúncia do acordo.

O Parlamento lembra que no ponto 8 da sua *Resolução sobre a cláusula relativa aos direitos humanos e à Democracia nos acordos da União Europeia*, (2005/2057 (INI)), ele determina que "a cláusula relativa aos direitos humanos e à democracia seja alargada a todos os novos acordos entre a União Europeia e países terceiros, quer se trate de países industrializados ou de países em desenvolvimento, incluindo os acordos sectoriais e os acordos de assistência

comercial, técnica ou financeira, tal como já foi feito em relação aos Estados ACP".

O Parlamento Europeu solicita a Comissão e o Conselho a procederem a uma avaliação rigorosa da execução dos acordos de readmissão de imigrantes ilegais que vem celebrando, à luz dos direitos humanos.

4. Considerações finais

Verdadeiramente, o problema do acordo de readmissão CE-Rússia consiste em saber se a garantia dos direitos humanos ocupa aí um lugar central ou se ela dá lugar à preferência por uma lógica de solução sumária do regresso, privilegiando a vertente securitária sobre a vertente humanitária.

Os acordos de readmissão não podem cair na vertigem de confundir imigração ilegal e criminalidade. Não podem levar à tentação de colocar o regresso no centro da política de imigração. Não podem diluir na solução estatística o enfoque individual dos direitos humanos. Um único caso de violação desses direitos é fundamento bastante para a nossa inquietação. No acordo, a dimensão pragmática não pode apagar a dimensão moral.

As relações União Europeia-Rússia conhecem uma amplitude cada vez maior. Um verdadeiro sucesso nestas relações pressupõe que elas transponham o domínio da simples técnica para o domínio dos valores. Só assim atingiremos o desígnio de uma Europa ampla, consciente dos valores fundamentais e com potencial de afirmação no mundo.

É sobre esta base que o Parlamento Europeu dá o seu assentimento ao acordo. A legitimidade do acordo afere-se precisamente por uma única medida: a sublime dignidade humana que constitui a origem e o fim das políticas da União.