PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

PROVISÓRIO
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão do Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia sobre a facilitação da emissão de vistos de curta duração
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(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 conclusão do Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia sobre a facilitação da emissão de vistos de curta duração
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Processo de consulta)

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a proposta de decisão do Conselho (COM(2006)0188)[1],

– Tendo em conta o nº 2, alínea b), subalíneas i) e ii), 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 (C6-0169/2006),

– 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

A conclusão do acordo de facilitação de vistos de curta duração CE-Rússia foi decidida na cimeira de São Petersburgo de Maio de 2003, em que a Rússia e a União se comprometeram também a examinar as condições de isenção da obrigação de visto, numa perspectiva de longo prazo. Na cimeira, ambas as partes manifestaram a vontade de reforçar as relações mútuas com base na criação de quatro "espaços comuns", incluindo um espaço comum de liberdade, segurança e justiça. As negociações com a Federação Russa sobre a facilitação de vistos foram iniciadas em Bruxelas, em 20 e 21 de Outubro de 2004. As negociações decorreram paralelamente às negociações do acordo de readmissão de imigrantes ilegais, iniciadas desde Janeiro de 2003. A conclusão dos dois acordos, de vistos e de readmissão, constitui, verdadeiramente, um dos poucos progressos alcançados até agora na realização deste espaço comum. A rubrica oficial dos textos completos 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.

Até hoje, a UE iniciou negociações com vista a estabelecer um regime facilitado de concessão de vistos com a Rússia, a Ucrânia, Marrocos e a China. Em 15 de Novembro deste ano, o Conselho estabeleceu os mandatos para o início de negociações também com os países dos Balcãs Ocidentais (Macedónia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro e Sérvia), as quais deverão estar concluídas até Junho de 2007. O acordo com a Rússia é o primeiro a ser concluído. Estes acordos, em geral, orientam-se a uma estratégia de reforço dos laços com os países da vizinhança (excepção para a China, em que os objectivos são o turismo) e concorrem para dar realidade a um "espaço comum europeu".

As relações entre a União Europeia 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. O actual acordo de facilitação de vistos, pouco ambicioso, é o exemplo de como estas relações vêm sendo, sobretudo, pragmáticas. Mas o quadro de cooperação entre a UE e a Rússia não pode prescindir de um princípio de condicionalidade que é característico da política de vizinhança e que esteve praticamente ausente do Acordo de Parceria e Cooperação de 1997. O objectivo de longo prazo de isentar de vistos a circulação entre os dois territórios não deverá cumprir-se sem que sejam observadas, pelas partes contratantes, as regras fundamentais do Estado de Direito e da Democracia.

1. 2. As razões

O acordo de facilitação de vistos entre a Comunidade Europeia e a Federação Russa promove a circulação de pessoas, o contacto entre povos. Constitui a manifestação de uma prática de cooperação e vizinhança que se radica no projecto de um espaço comum europeu de liberdade, segurança e justiça.
O que se pretende é desburocratizar, facilitar a emissão de vistos para estadas de curta duração em relação a certas categorias de cidadãos da União Europeia e da Federação Russa

(familiares próximos, empresários, membros de delegações oficiais, estudantes, participantes em manifestações científicas, culturais e desportivas, jornalistas, pessoas que visitam cemitérios militares e civis e condutores de transportes internacionais de mercadorias e de passageiros).

O valor do acordo está essencialmente em que ele abre caminho a uma comunicação mais intensa entre a União Europeia e a Federação Russa, promove a partilha civilizacional e contribui para a formação de uma Europa mais ampla. Ele promove a confiança e o diálogo, promove uma interacção entre os dois espaços cada vez mais humana e mais intensa.

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 congratula-se com a emergência próxima de um *Código Comunitário de Vistos* (proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho, COM (2006) 403, sujeito à co-decisão, e cujos princípios essenciais deverão ser observados em cada acordo concreto de facilitação de vistos.
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. As condições de *background* e os problemas

3.1. O sucesso do acordo de facilitação de vistos exige o estabelecimento das condições reais de reciprocidade. O Parlamento Europeu mostra alguma apreensão sobre a verificação dessas condições neste acordo.

3.1.2. O Parlamento lembra os complicados processos de registo obrigatório aos quais estão sujeitos todos os vistos russos, dificultando as viagens para e no interior da Rússia. O Parlamento exorta os Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos da Rússia e da UE a realizarem esforços suplementares no sentido de garantir o equilíbrio e a reciprocidade e a informarem-no sobre as iniciativas tomadas e a evolução conseguida nesse sentido. O acordo de facilitação de vistos não terá um verdadeiro efeito útil enquanto se mantiverem os complexos procedimentos de registo actualmente exigidos pelas autoridades russas.

A Presidência austríaca informou o Parlamento de que já existem negociações para uma

solução de simplificação, e até alterações legislativas por parte da Federação Russa, mas o Parlamento ainda não tem conhecimento de nenhuns resultados concretos. O Parlamento Europeu deverá ser regularmente informado pela Comissão e pelo Conselho dos progressos neste domínio.

3.1.3. O Parlamento Europeu considera inapropriado que a viagem para certas regiões da Rússia, como a República da Chechénia e partes da Rússia Oriental e Sibéria, esteja sujeita a uma autorização adicional ou ao pagamento de uma taxa suplementar, ao passo que um visto comunitário Schengen permite viajar sem restrições; realça a necessidade de reforçar as consultas entre as partes a fim de facilitar o acesso dos jornalistas e das ONG à República da Chechénia. Observa a existência de dificuldades enfrentadas por jornalistas, elementos do clero, missionários estrangeiros e membros das organizações da sociedade civil na obtenção e renovação de vistos para a Rússia, nos últimos anos; espera que a efectividade do presente acordo ponha fim a essas dificuldades.

3.1.4. O Parlamento Europeu sugere que o regime regra de convite prévio para viajar da União Europeia para a Rússia seja seriamente questionado, e que o seja também nos casos excepcionais dos Estados-Membros da União que o praticam. Os convites não trazem nenhum valor acrescido ao fenómeno de circulação e facilitam a corrupção. O Parlamento afirma também que não faz sentido a exclusão do acordo dos turistas com uma história de vistos limpa.

3.1.5. O Parlamento lamenta que o art. 5°/1/a) do acordo - emissão de vistos de entradas múltiplas - não inclua os membros do Parlamento Europeu, cujo estatuto previsto nos Tratados lhes garante os mesmos privilégios e imunidades dos membros dos parlamentos nacionais. Na mesma lógica, lamenta também que o art. 11° - passaportes diplomáticos - não inclua o *laissez- passer* da União Europeia, de que são titulares os membros do Parlamento Europeu.

3.1.6. A União Europeia deve intensificar o diálogo com a Rússia sobre a adaptação da política de vistos russa à da União Europeia. O Parlamento insta a Comissão a fornecer às autoridades russas a *expertise* necessária para que esse país possa atingir as condições reais de reciprocidade no tratamento dos vistos.

3.2. Uma política da União de facilitação de vistos, promovendo a comunicação nas relações de vizinhança e desinibindo o acesso de cidadãos de países terceiros ao espaço da União, só pode ser uma política coerente na vertente interna e na vertente externa. O Parlamento Europeu lembra como a emergência de um Código Comunitário de Vistos será, nesse sentido, muito positiva. O acordo de facilitação de vistos com a Rússia não recebeu o impacto desse Código.

É importante que, na celebração de acordos internacionais, a Comissão e o Conselho tenham em conta a legislação comunitária em vigor e, também, a legislação em preparação.

3.2.1. O Parlamento, entretanto, recorda que o COREPER adoptou, em 20 de Dezembro de 2005, uma "abordagem comum à política de vistos da UE", na qual se definem critérios para a conclusão dos acordos de facilitação de vistos, tais como, objectivos de política externa, a existência prévia de um acordo de readmissão, a execução de acordos bilaterais já existentes,

questões de segurança, movimentos migratórios. O Parlamento não tem informação de que a Comissão e o Conselho procederam a essa avaliação no caso do acordo UE-Rússia. Solicita, assim, à Comissão que o informe dos resultados da avaliação feita para a celebração do acordo. E salienta que deverá ser informado desta avaliação em todos os futuros acordos de facilitação de vistos entre a UE e países terceiros.

3.3. Também a condicionalidade deve ser um elemento estruturante da política externa da União sobre vistos.

3.3.1. As relações da União Europeia com a Rússia deveriam ser submetidas a um princípio de condicionalidade, à semelhança da Política Europeia de Vizinhança. Segundo este princípio, não deverá haver facilitação nem isenção de vistos sem o respeito pelas regras da Democracia e do Estado de Direito.

3.3.2. Ao contrário da mais recente posição do Parlamento Europeu sobre negociação e celebração de acordos internacionais com países terceiros, o acordo de facilitação de vistos 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 relembra 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".

3.3.3. Também o objectivo de longo prazo de isentar de visto a circulação de pessoas entre a União Europeia e a Rússia deverá obedecer ao mesmo princípio de condicionalidade, próprio dos acordos de vizinhança estabelecidos entre a União e países terceiros. Apesar de a Rússia não estar incluída nesta política, já na sua *Comunicação sobre as relações com a Rússia* (COM (2004) 106), a Comissão afirmava que as medidas neste domínio "deverão ser coerentes com a política de vizinhança da UE e incorporar elementos pertinentes desta política ".

No mesmo sentido está o Regulamento (CE) nº 539/2001 do Conselho, que aponta um método de coerência regional para a política de isenção de vistos entre a UE e países terceiros.