PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

PROVIZORIU
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

PROIECT DE RAPORT

privind propunerea de decizie a Consiliului privind încheierea Acordului dintre Comunitatea Europeană şi Federaţia Rusă de facilitare a eliberării vizelor de scurtă şedere
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

Raportor: Maria da Assunção Esteves

Legenda simbolurilor utilizate

*	Procedura de consultare *majoritatea voturilor exprimate*
**I	Procedura de cooperare (prima lectură) *majoritatea voturilor exprimate*
**II	Procedura de cooperare (a doua lectură) *majoritatea voturilor exprimate pentru a aproba poziţia comună* *majoritatea membrilor care alcătuiesc Parlamentul pentru a respinge sau a modifica poziţia comună*
***	Aviz conform *majoritatea membrilor care alcătuiesc Parlamentul, cu excepţia cazurilor prevăzute la articolele 105, 107, 161 şi 300 din Tratatul CE şi la articolul 7 din Tratatul UE*
***I	Procedura de codecizie (prima lectură) *majoritatea voturilor exprimate*
***II	Procedura de codecizie (a doua lectură) *majoritatea voturilor exprimate pentru a aproba poziţia comună* *majoritatea membrilor care alcătuiesc Parlamentul pentru a respinge sau a modifica poziţia comună*
***III	Procedura de codecizie (a treia lectură) *majoritatea voturilor exprimate pentru a aproba proiectul comun*

(Procedura indicată se bazează pe temeiul juridic propus de Comisie.)

Amendamente la un text legislativ

În amendamentele Parlamentului, textul modificat este evidenţiat prin caractere ***aldine cursive***. Evidenţierea cu caractere *cursive simple* este o indicaţie pentru serviciile tehnice în cauză, referitoare la elemente ale textului legislativ propuse pentru a fi corectate în vederea elaborării textului final (de exemplu elemente evident greşite sau omise într-o anumită versiune lingvistică). Propunerile de corectură sunt supuse acordului serviciilor tehnice în cauză.

Cuprins

Pagina

PROIECT DE REZOLUȚIE LEGISLATIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....5

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....6

PROIECT DE REZOLUȚIE LEGISLATIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN

privind propunerea de decizie a Consiliului privind încheierea Acordului dintre Comunitatea Europeană şi Federaţia Rusă de facilitare a eliberării vizelor de scurtă şedere
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Procedura de consultare)

Parlamentul European,

– având în vedere propunerea de decizie a Consiliului (COM(2006)0188)[1],

– având în vedere articolul 62 alineatul (2) litera (b) punctele (i) şi (ii) şi articolul 300 alineatul (2) primul paragraf prima teză din Tratatul CE,

– având în vedere articolul 300 alineatul (3) primul paragraf din Tratatul CE, în temeiul căruia a fost consultat de către Consiliu (C6-0169/2006),

– având în vedere articolul 51 şi articolul 83 alineatul (7) din Regulamentul de procedură,

– având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție şi afaceri interne şi avizul Comisiei pentru afaceri externe (A6-0000/2006),

1. aprobă încheierea acordului;

2. încredinţează Preşedintelui sarcina de a transmite poziția Parlamentului Consiliului şi Comisiei, precum şi guvernelor şi parlamentelor statelor membre şi ale Federației Ruse.

[1] Nepublicată încă în 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 art. 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.