



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Europeus

Ofício n.º 03/XI/1.ª – CACDLG /2011

Data: 04-01-2011

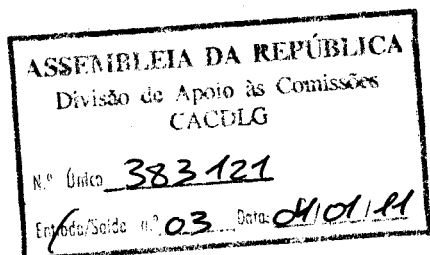
**ASSUNTO: Parecer – COM (2010) 171 final.**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre a iniciativa europeia - **COM (2010) 171 final - COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES** - Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus - Plano de Acção de aplicação do Programa de Estocolmo, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião de 4 de Janeiro de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)







ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias**

**Parecer**

**COM (2010) 171 final**

***COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES***

**Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos  
europeus**

**Plano de Acção de aplicação do Programa de Estocolmo**

1.A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias recebeu da Comissão de Assuntos Europeus a iniciativa indicada em epígrafe, apresentada pela Comissão Europeia, relativa à aplicação do Programa de Estocolmo, em cumprimento do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao “acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”. Não é obrigatório proceder à avaliação para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

A presente iniciativa surge no contexto do Programa de Estocolmo que o Conselho Europeu adoptou em Dezembro de 2009. Este Programa estabelece as prioridades

relativas ao desenvolvimento de um espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça. Incide, em especial, nas seguintes áreas: direitos fundamentais e cidadania; justiça civil e penal; segurança interna; fronteiras e vistos; imigração e asilo; dimensão externa.

O presente Plano de Acção, que visa concretizar as metas estabelecidas pelo Programa de Estocolmo, debruça-se sobre oito objectivos que passaremos a desenvolver: realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus; protecção dos direitos fundamentais; tornar a cidadania europeia uma realidade; reforçar a confiança no espaço judiciário europeu; garantir a segurança na Europa; centrar a acção na solidariedade e na responsabilidade; contribuir para uma Europa global;

2. Numa primeira abordagem, a Comissão realça a importância da **realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus**, quer para desenvolver o modelo europeu de economia social do século XXI, quer para consolidar a resposta da União Europeia aos desafios mundiais.

Neste âmbito, a Comissão sublinha que a acção da União neste domínio para os próximos anos será “Promover a Europa dos cidadãos” de forma a assegurar o pleno exercício dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Destaca, também, a relevância da entrada em vigor do Tratado de Lisboa para o desenvolvimento daquele espaço e para o interesse dos cidadãos europeus, em especial, devido à introdução de algumas alterações, como o reforço da legitimidade democrática da União através do aumento das competências legislativas do Parlamento Europeu e da maior participação dos Parlamentos nacionais no processo legislativo; a introdução da maioria qualificada nas votações do Conselho; o reforço do controlo jurisdicional porquanto o Tribunal de Justiça da União Europeia assegurará o controlo de todos os aspectos relativos à liberdade, segurança e justiça; a introdução

de novos objectivos à União, tais como, a luta contra a exclusão social e a discriminação e a promoção da igualdade entre homens e mulheres.

**3.** No âmbito da **protecção dos Direitos Fundamentais**, a Comissão sublinha que adoptará uma política de “tolerância zero” contra as violações da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, reforçará os mecanismos de controlo e comunicará as informações sobre esta matéria ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

No quadro dos direitos fundamentais, esta instituição aponta a necessidade de reforçar a protecção nos seguintes domínios: cumprimento do direito fundamental à protecção de dados, nomeadamente, no campo da aplicação da lei, da prevenção da criminalidade e nas relações internacionais; combate à violência contra as mulheres e as crianças; eliminação de todas as formas de discriminação, racismo, xenofobia e homofobia; redução das diferenças que existem entre os Estados-membros em matéria de protecção das vítimas da criminalidade e do terrorismo; protecção dos direitos dos arguidos nos processos, nas condições de detenção e nas prisões.

A linha de acção que a Comissão propõe no contexto da protecção dos Direitos Fundamentais é ampla. Pelo que, indicam-se as iniciativas relevantes atendendo às competências dos Parlamentos nacionais:

- relatório sobre a aplicação da directiva relativa à discriminação racial (2000/43/CE) – (2012); relatório sobre a aplicação da Decisão-Quadro 2008/913/JAI relativa ao racismo e à xenofobia (2013);
- iniciativas sobre as possibilidades de utilizar a mediação familiar a nível internacional (2012); comunicação relativa a uma estratégia para combater a violência contra as mulheres, a violência doméstica e a mutilação genital feminina, que será seguida de um plano de acção da EU (2011-2012);
- proposta legislativa relativa a um instrumento abrangente sobre a protecção da vítima e um plano de acção sobre medidas práticas, incluindo a elaboração de uma decisão europeia de protecção (2011);

- proposta legislativa relativa ao aconselhamento jurídico e apoio judiciário (2011);  
Proposta legislativa relativa à comunicação com familiares, empregadores e autoridades consulares (2012);
- proposta legislativa relativa a garantias especiais para os suspeitos ou arguidos em situação vulnerável (2013);
- livro verde relativo à necessidade eventual de completar os direitos processuais mínimos dos suspeitos ou arguidos (2014).

4. A Comissão aposta, ainda, em **tornar a cidadania europeia uma realidade** e não apenas um conceito inscrito nos Tratados. Para o efeito, propõe: eliminação dos obstáculos à mobilidade dos cidadãos para efeitos escolares, profissionais, empresariais, familiares ou de aposentação; aumentar a taxa de participação nas eleições do Parlamento Europeu através da valorização do direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais e europeias de que gozam os cidadãos europeus residentes num Estado-membro diferente do seu Estado-membro de origem. Para o efeito salientamos as seguintes acções:

- proposta legislativa relativa à melhoria da compensação financeira da protecção consular em situações de crise (2011);
- proposta de directiva que estabelece as medidas de coordenação e cooperação necessárias para facilitar a protecção consular (alteração da Decisão 1995/553/CE) – (2011);
- proposta legislativa que altera a Directiva 93/109/CE sobre as eleições para o Parlamento Europeu, tendo em vista reduzir a sobrecarga administrativa para os cidadãos e as administrações nacionais (2011-2012);

5. **O reforço da confiança no espaço judiciário europeu** constitui, também, um dos objectivos da Comissão. A Comunicação realça a importância do princípio fundamental do reconhecimento mútuo que só pode funcionar de forma eficaz com base na confiança mútua entre juízes, profissionais do direito, empresas e cidadãos. Aponta que este objectivo será cumprido quando as pessoas puderem exercer os seus direitos independentemente do lugar onde se encontrem na União. Além disso, acentua-se que o espaço judiciário europeu deve ser colocado ao serviço dos cidadãos e das

empresas de forma a apoiar a actividade económica no mercado único e assegurar um nível elevado de protecção do consumidor. Valoriza-se, por outro lado, a importância do Tratado de Lisboa que veio consagrar um conjunto de instrumentos que veio facilitar a vida dos cidadãos e das empresas no espaço europeu, nomeadamente, no âmbito dos direitos à livre circulação.

A iniciativa em análise descreve três áreas fundamentais que estão a ser desenvolvidas para reforçar a estabilidade e a eficácia do espaço judiciário europeu: o reconhecimento de sentença estrangeira; o direito penal; o direito processual europeu comum. Em relação ao procedimento *de exequator*, a Comissão prescreve que “*deve ser sistematicamente afastado*” o que irá implicar uma mudança significativa nos sistemas jurídicos dos Estados-membros. No domínio do direito penal, a Comissão alerta para a importância dos parlamentos nacionais cooperarem com o Parlamento Europeu e com o Conselho na construção de um quadro jurídico comum. Por último, salienta-se, a relevância de normas processuais penais comuns no regime de obtenção de provas. Sendo certo que, se destaca a criação de uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust, com competência para investigar, intentar acções relativas a práticas ilícitas contra os interesses financeiros da União.

A temática do reforço da confiança no espaço judiciário europeu tem uma importância decisiva no âmbito das competências cometidas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Pelo que, descrevemos de seguida algumas acções relevantes para os trabalhos da 1ª Comissão, que estão previstas no documento em análise:

- proposta legislativa sobre um regime abrangente relativo à obtenção de provas em matéria penal com base no princípio do reconhecimento mútuo e que cubra todos os tipos de provas (2011);
- proposta legislativa visando introduzir normas comuns de recolha de provas em matéria penal tendo em vista assegurar a sua admissibilidade (2011);
- proposta de regulamento que habilita a Eurojust a abrir inquéritos, tornando a estrutura interna da Eurojust mais eficaz e envolvendo o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais na avaliação das actividades da Eurojust (2012);

- proposta legislativa relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de privação de direitos (2013);
- proposta legislativa relativa ao reconhecimento mútuo das sanções financeiras, incluindo as relacionadas com as infracções rodoviárias (2011);
- guia prático sobre o procedimento europeu para acções de pequeno montante (Regulamento (CE) n.º 861/2007) – (2011);
- proposta legislativa relativa à aproximação das infracções à legislação aduaneira e das sanções (2012);
- propostas legislativas que completam a Directiva 2008/99/CE relativa à protecção do ambiente através do direito penal e a Directiva 2009/123/CE relativa à poluição por navios (2012);
- proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental, incluindo o estabelecimento das normas mínimas comuns em relação ao reconhecimento de decisões sobre responsabilidade parental, na sequência de um relatório sobre a sua aplicação (2011-2013);
- proposta legislativa visando melhorar a coerência da legislação da UE em vigor no domínio do direito processual civil (2014);
- proposta legislativa relativa ao reconhecimento mútuo dos efeitos de determinadas certidões de registo civil (2013);
- proposta legislativa relativa à dispensa de formalidades para a autenticação dos actos entre os Estados-Membros (2013);
- proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 relativo a processos de insolvência, no seguimento de um relatório sobre a sua aplicação (2012-2013);
- proposta de regulamento relativo a uma execução mais eficaz das decisões judiciais na União Europeia: transparência do património dos devedores (2013);
- Livro Verde sobre aspectos do direito internacional privado, incluindo a lei aplicável, no que se refere a empresas, associações e outras pessoas colectivas (2014).



6. De forma a **garantir a segurança da Europa** indicam-se, em síntese, os campos de acção delimitados pela Comissão: adopção de uma política de coordenação da cooperação policial, da gestão das fronteiras, da cooperação judicial em matéria penal e da protecção civil; definição de um programa estratégico de intercâmbio de informações como base para o desenvolvimento do conjunto dos sistemas de informação actuais e futuros; avaliação das medidas antiterroristas aplicadas como pré-condição para melhorar o respectivo quadro legislativo; política de liberalização do regime de vistos, em especial, com os países vizinhos; adopção de uma gestão dos riscos baseada no controlo das mercadorias, da cadeia de abastecimento e do tipo de fluxos de forma a evitar as mercadorias perigosas;

Destaque, ainda, para algumas acções relevantes considerando a competência dos Parlamentos dos Estados membros no contexto do processo legislativo das iniciativas europeias:

- Código da polícia, incluindo a codificação dos principais instrumentos de acesso à informação (2014);
- Proposta legislativa relativa a um registo europeu dos nacionais de países terceiros condenados (2011);
- Medidas, incluindo propostas legislativas, que estabelecem novas regras em matéria de competência no âmbito do ciberespaço, aos níveis europeu e internacional (2013);
- Proposta de um novo quadro jurídico relativo à recuperação de bens (2011);
- Proposta legislativa que actualiza o quadro penal europeu relativo ao branqueamento de capitais (2012);
- Proposta europeia de classificação de crimes (2013);

7. A Comissão pretende, ainda, **centrar a sua acção na solidariedade e na responsabilidade**. Releva o papel importante que os migrantes podem ter na economia e sociedade europeias e a importância de defender os seus direitos fundamentais. Para o efeito, a Comissão propõe uma abordagem política em cinco vectores essenciais: na consolidação de uma verdadeira política comum em matéria de imigração e de asilo, com incidência, em especial, no respeito pela dignidade humana e na solidariedade entre os Estados-membros; no desenvolvimento de uma política

comum em matéria de imigração que estabeleça enquadramentos flexíveis para a admissão dos imigrantes legais; equiparação de direitos e deveres para os imigrantes legais comparável ao dos cidadãos europeus; prevenção e redução da imigração ilegal; valorização e respeito do direito fundamental ao asilo, incluindo o princípio de “não-repulsão”.

Considerando o exposto, sublinhem-se as propostas mais relevantes neste sector:

- Proposta legislativa que visa instituir um sistema de entrada/saída (2011);
- Proposta legislativa que visa instituir um programa de viajantes registados (2011);
- Comunicação relativa a um novo conceito da política de vistos europeia e que avalia a possibilidade de estabelecer um mecanismo europeu comum de emissão de vistos de curta duração (2014);

**8.** Atendendo à política de dimensão externa do Programa de Estocolmo, no respectivo Plano de Acção de aplicação ora em análise, a Comissão define como prioridade **contribuir para uma Europa global** realçando a importância do compromisso com os seus parceiros em países terceiros e com as organizações internacionais. Entre outras medidas, propõe o acompanhamento regular sobre a situação de implementação daquela política através da elaboração de relatórios regulares entre 2011 e 2014.

**9.** A Comissão introduz uma visão pragmática neste âmbito no sentido de **traduzir em acções e resultados as prioridades políticas definidas no Programa de Estocolmo** e no respectivo plano de acção de aplicação. Alega que o epicentro deste trabalho político será a carta dos Direitos Fundamentais e o campo de aplicação incidirá sobre o reforço e aperfeiçoamento das seguintes vertentes: a integração com as outras políticas da União; a qualidade da legislação europeia; a implementação a nível nacional; a utilização dos instrumentos de avaliação; e a adequação das prioridades políticas aos recursos financeiros, no respeito pelo quadro financeiro plurianual. Sublinhamos as seguintes acções propostas pela Comissão para 2011:

- comunicação relativa às modalidades de controlo das actividades da Europol pelo Parlamento Europeu a que estão associados os Parlamntos nacionais;

- comunicação relativa às modalidades de associação do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais à avaliação das actividades da Eurojust.

### **10. Opinião da Relatora**

A presente iniciativa tem uma relevância fundamental para os Estados-membros visto incidir sobre matérias sensíveis e centrais para o Estado de Direito, em especial, nos sectores da justiça, da segurança e da imigração. Define as acções que até 2014 irão ser implementadas pela Comissão a fim de cumprir os objectivos acima enunciados. Em geral, o plano de aplicação reflecte as políticas e as orientações definidas no Programa de Estocolmo adoptado em Dezembro de 2009.

Não obstante toda a panóplia de objectivos, princípios, e leis é certo que, na prática, ainda não existe uma verdadeira cultura judiciária europeia. Em certa medida, tem-se notado que os actores institucionais têm uma visão mais local do que europeísta. E é neste ponto que o presente plano de acção pode marcar uma viragem. A consagração de um quadro jurídico comum em diversos domínios, seja no processo civil, no processo penal, na protecção dos direitos das vítimas, ou no apoio judiciário, contribuirá para uma maior consciencialização da cultura judiciária europeia. Sendo certo que a proposta de criação do Instituto do Direito Europeu constituirá um espaço para dar voz aos académicos, advogados ou juízes dos Estados-membros na construção da legislação europeia e na consensualização de uma cultura comum.

Com o decurso do tempo, teremos condições para concluir quais as medidas com impacto positivo ou negativo. No entanto, a relatora deixa o alerta para que nestas matérias a Comissão actue com prudência ao alterar as dinâmicas dos sistemas jurídicos nacionais em prol da uniformização da legislação europeia. A realização de estudos prévios é fundamental antes de se proporem alterações que implicarão algumas reformas profundas nos Estados. Será também necessário um período de formação e de adaptação para todos os operadores das respectivas áreas de actuação a fim de se evitar qualquer tipo de ruptura. E para se evitar uma “desarticulação europeia” é necessário olhar de forma global para as distintas realidades existentes

nos diversos Estados-membros. Não é possível atingir uma cultura judiciária europeia se não existir uma cultura judiciária nacional ou local.

A responsabilidade desta vertente da integração europeia caberá não só aos Governos, aos actores institucionais, mas também aos Parlamentos nacionais. E o seu campo de actuação não será só no quadro do controlo da subsidiariedade. Sublinhe-se que o presente plano de aplicação tem algumas propostas cuja efectivação depende da actuação dos parlamentos dos Estados-membros, nomeadamente: a proposta de regulamento que habilita a Eurojust a abrir inquéritos, tornando a estrutura interna da Eurojust mais eficaz e envolvendo o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais na avaliação das actividades desta entidade; a comunicação relativa às modalidades de associação do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais à avaliação das actividades da Eurojust.

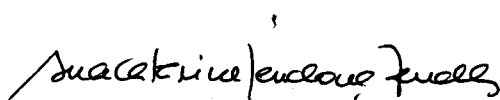
Provavelmente, em 2014 ainda não estará cumprido um dos principais desígnios do Programa de Estocolmo: o exercício uniforme dos direitos pelos cidadãos de qualquer Estado-membro onde quer que eles estejam. No entanto, teremos dado passos significativos para esse objectivo.

#### **11. Parecer**

Face ao exposto, e nada mais havendo a acrescentar, a Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias propõe que o presente parecer seja remetido à Comissão dos Assuntos Europeus, para apreciação, de harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

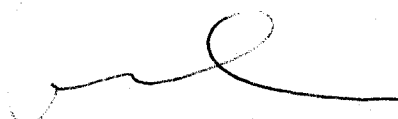
**Palácio de São Bento, 4 de Janeiro de 2011**

**A Deputada Relatora,**



**(Ana Catarina Mendes)**

**O Presidente da Comissão,**



**(Osvaldo de Castro)**