



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

Excelentíssimo Senhor
Deputado Paulo Mota Pinto
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 875/XII/1.ª – CACDLG /2015

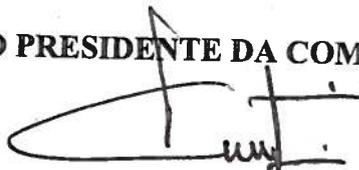
Data: 14-07-2015

ASSUNTO: Relatório – COM (2014) 923.

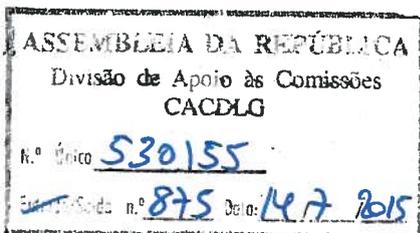
Para os devidos efeitos, junto se envia relatório referente ao “*Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Primeiro relatório sobre os progressos da aplicação, pela Rússia, das medidas comuns para um regime de isenção de vistos em viagens de curta duração de cidadãos russos e da UE ao abrigo do Diálogo UE-Rússia sobre Vistos*” [COM (2014) 923], que foi aprovado com os votos a favor do PSD, PS, CDS-PP e BE, com a abstenção do PCP, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 14 de julho de 2015 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.LA-CACDLGNIU@ar.parlamento.pt

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2013) 923 – Primeiro relatório sobre os progressos da aplicação, pela Rússia, das medidas comuns para um regime de isenção de vistos em viagens de curta duração de cidadãos russos e da UE ao abrigo do Diálogo UE-Rússia sobre Vistos.

1 - Introdução

Nos termos da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2013) 923 – Primeiro relatório sobre os progressos da aplicação, pela Rússia, das medidas comuns para um regime de isenção de vistos em viagens de curta duração de cidadãos russos e da UE ao abrigo do Diálogo UE-Rússia sobre Vistos.

2 – Objectivos e conteúdo

Na cimeira entre a UE e a Rússia realizada em S. Petersburgo, em maio de 2003, ficou acordado que as Partes começariam a examinar as condições para um regime de reciprocidade em matéria de isenção de vistos numa perspetiva de longo prazo, o que permitiu estabelecer a base para os debates sobre a isenção de vistos entre a Rússia e a UE.

O Diálogo UE-Rússia sobre Vistos baseia-se na reciprocidade absoluta entre as Partes.

O caminho rumo à liberalização dos vistos depende dos progressos realizados na aplicação das medidas comuns, e a plena aplicação dos acordos UE-Rússia de facilitação de vistos e de readmissão é muito importante para o Diálogo sobre Vistos.

A Comissão tem apresentado relatórios regulares ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre todos os desenvolvimentos no âmbito do Diálogo sobre Vistos. A iniciativa ora em escrutínio

constitui o primeiro relatório sobre os progressos apresentado pela Comissão descrevendo o ponto de situação da aplicação das medidas comuns pela Rússia.

Nele são analisadas as questões problemáticas e formuladas recomendações.

- **Problemas identificados e acções recomendadas em matéria de segurança de documentos e dados biométricos**

- As regras relativas à mudança de nome na Rússia são bastante liberais e podem criar margem para abusos e facilitar as mudanças de identidade;
- Estas mudanças não são facilmente detetáveis, nomeadamente pelas autoridades dos países terceiros, nomeadamente dos Estados-Membros da UE;
- A falta de informação sobre o teor e os resultados das formações, assim como sobre os requisitos em matéria curricular dos funcionários do SFM e do ZAGS, nomeadamente no que se refere às medidas anticorrupção, impediram a avaliação dos progressos neste domínio;
- A Comissão continuará a proceder a um intercâmbio de informações com as autoridades russas sobre a criação do registo civil centralizado, do sistema eletrónico que interliga os serviços federais e os ministérios (SMEV) e do sistema automático de introdução de alertas na base de dados SLTD da Interpol.

- **Problemas identificados e acções recomendadas em matéria de migração ilegal, incluindo readmissão**

- As condições de permanência com autorização de residência temporária e/ou licença de trabalho, nomeadamente no que diz respeito à duração das viagens de negócios, ao procedimento de registo, ao sistema de quotas, ao procedimento de renovação e aos testes de saúde associados são injustificadamente complicadas;
- Não está em vigor uma estratégia abrangente de integração, designadamente das pessoas que se encontrem sob proteção internacional, o que limita a capacidade de gerir eficazmente os fluxos migratórios;
- As decisões quanto à concessão do estatuto de proteção internacional não parecem basear-se num sistema coerente de informações do país de origem, que poderiam constituir uma base sólida para as autoridades sobre a situação real nos países de origem dos requerentes;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- A ausência de controlos fronteiriços entre a Rússia e a Bielorrússia permite a livre circulação entre os dois países (incluindo eventuais movimentos secundários de pessoas em situação de permanência irregular);
- A gestão eficaz da migração exige uma boa cooperação entre as autoridades que efetuam o controlo das fronteiras (ou seja, o Serviço de Guarda de Fronteira) e as autoridades que controlam a situação internamente (SFM), por exemplo através de uma possível interligação de bases de dados, da presença de funcionários do SFM em alguns pontos de passagem de fronteira e da divulgação de informações sobre os procedimentos de asilo;
- Em certos casos, as pessoas detidas em situação irregular na Rússia não são objeto de medidas de afastamento, mas apenas de uma coima, criando-se um vazio legal em que a pessoa não tem o direito de permanecer na Rússia, mas também não é obrigada a abandonar o país;
- Muitos pontos de passagem de fronteira com a UE não têm suficiente capacidade para lidar eficazmente com o fluxo de pessoas, o que contribui para um longo tempo de espera;
- A infraestrutura de alguns pontos de passagem de fronteira com países da CEI é obsoleta;
- As autoridades praticamente não utilizam definição de perfis ou análises de riscos durante os controlos de pessoas nos pontos de passagem de fronteira;
- Recomendam-se as seguintes ações para melhorar a aplicação das medidas comuns:
 - Tomar plenamente operacional o procedimento acelerado ao abrigo do acordo de readmissão UE-Rússia, com a urgente formação dos guardas de fronteira sobre as respetivas atribuições neste contexto;
 - Adotar o novo projeto de lei sobre o asilo, nomeadamente abrangendo o procedimento na fronteira, aproximando os direitos das pessoas sob proteção subsidiária dos direitos dos refugiados, permitindo o exercício dos direitos independentemente do registo, emitindo documentação adequada para os requerentes de asilo também ao abrigo do procedimento de admissibilidade;
 - Organizar campanhas informativas nas regiões mais afetadas sobre os direitos e as obrigações das pessoas beneficiárias de proteção internacional ou requerentes de proteção internacional na UE;
 - Melhorar as trocas de informações estatísticas relevantes, harmonizadas, baseadas em indicadores e periódicas, assim como o trabalho analítico conjunto com a Frontex ao abrigo do convénio de ordem prática celebrado pelo Serviço de Guarda de Fronteira;
 - Instituir controlos de documentos de segunda linha nos pontos de passagem de fronteira mais concorridos e equipar os pontos de passagem de fronteira com materiais adequados quanto às técnicas de falsificação, para que fiquem mais bem equipados para detetar documentos falsificados;

— Registe-se ainda que, por insuficiência de informações, a Comissão não pôde avaliar plenamente os progressos registados quanto às seguintes questões pertinentes neste âmbito:

- Estratégia de vigilância das fronteiras terrestres e marítimas (equipamentos, técnicas, etc.);
- Teor da formação e código de ética dos guardas de fronteira;
- Eficiência do sistema de recurso judicial em matéria de asilo (estatísticas, formação, etc.);
- Eventuais relatórios de análise de riscos sobre migração irregular e gestão das fronteiras;
- Teor dos acordos interinstitucionais entre o Serviço de Guarda de Fronteiras e as outras entidades com poderes coercivos sobre cooperação em matéria de gestão das fronteiras.

● **Problemas identificados e acções recomendadas em matéria de ordem pública, segurança e cooperação judiciária**

- Inexiste uma análise abrangente do impacto da introdução de um eventual regime de isenção de vistos com a UE, assim como da criação da União Aduaneira, na luta contra o crime organizado, no tráfico de seres humanos, no tráfico de mercadorias ilícitas, etc.;
- As competências das várias entidades com poderes coercivos parecem sobrepor-se em vários domínios;
- A Rússia tem feito reformas nos serviços policiais, mas com resultados não totalmente seguros;
- A atual cooperação prática entre as entidades com poderes coercivos e autoridades judiciais da Rússia e dos Estados-Membros da UE continua muito centralizada e requer que os contactos sejam feitos unicamente através das sedes;
- A independência do sistema judiciário russo continua a ser fonte de preocupação;
- O clima geral desfavorável do funcionamento da sociedade civil faz com que a política de luta contra a corrupção não aborde as raízes deste problema;
- O processo de adjudicação de contratos públicos (incluindo na fase pós-concurso) é pouco claro e pode dar origem a abusos;

- A inexistência de uma autoridade independente responsável pela proteção dos dados é motivo de preocupação e deve ser abordada;
- Recomendam-se as seguintes ações para melhorar a aplicação das medidas comuns:
 - Introduzir a responsabilidade penal das entidades jurídicas nos sistemas russos de luta contra o branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo e contra a corrupção, a fim de reforçar a eficiência das ações relativas às entidades jurídicas;
 - Adotar o projeto de lei relativo às preocupações suscitadas pela revisão de 2012 do Grupo de Ação Financeira sobre o Branqueamento de Capitais, a fim de aproximar a legislação interna das normas internacionais;
 - Recomenda-se a adoção de um quadro jurídico e político abrangente que aborde exaustivamente o fenómeno do tráfico de seres humanos, nomeadamente assegurando a proteção das vítimas;
 - Recomenda-se a aplicação das recomendações formuladas no processo de avaliação realizado pelo GRECO, pela OCDE e pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção;
 - Após a ratificação da Convenção de Haia relativa ao rapto de crianças, de 1980, e da Convenção de Haia relativa à proteção das crianças, de 1996, é essencial assegurar a aplicação prática destas convenções mediante a adoção da legislação de execução necessária (nomeadamente a clarificação quanto à devolução da criança e às competências das respetivas autoridades centrais);
 - Recomenda-se a melhoria da cooperação com os Estados-Membros da UE através da resposta atempada aos pedidos de auxílio judiciário, nomeadamente no que diz respeito à realização de inquirições a cidadãos russos suspeitos de infrações cometidas nos Estados-Membros da UE e à realização das alterações legislativas adequadas, sempre que necessário;
 - Deve ser ponderada a ratificação do segundo Protocolo Adicional à Convenção Europeia sobre Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal (1959);

- Recomenda-se a ratificação do Protocolo Adicional da Convenção do Conselho da Europa sobre Proteção de dados de 1980 e, nesse contexto, a tomada de medidas para assegurar a independência da autoridade responsável pela proteção dos dados;
- Refira-se ainda que a insuficiência das informações não permitiu à Comissão avaliar plenamente os progressos relativos às seguintes questões, relevantes neste âmbito:
- A metodologia prática das verificações das declarações de património, a avaliação dos riscos anticorrupção elaborada pelos serviços competentes, o teor dos códigos éticos anticorrupção das principais entidades com poderes coercivos (FSB, Serviço Federal Aduaneiro, Polícia, Comissão de Investigação), o conteúdo da formação anticorrupção e os respetivos métodos nos serviços em causa;
 - A medida em que a legislação relativa à proteção dos dados se aplica aos dados pessoais processados no domínio da aplicação coerciva da lei, nomeadamente no que se refere às informações classificadas;
- **Problemas identificados e acções recomendadas em matéria de relações externas**
- A formação das entidades com poderes coercivos e dos outros serviços relevantes não fornece instrumentos para uma abordagem abrangente dos problemas das minorias e as relações interétnicas (incluindo a luta contra a discriminação e a prevenção dos crimes de ódio);
- A discriminação, a intolerância e a xenofobia (incluindo o discurso do ódio e o incitamento ao ódio racial e étnico) podem influenciar consideravelmente a forma como o eventual regime de isenção de vistos será aplicado na prática, e esta questão não parece estar a ser abordada de forma pró-ativa e abrangente pelas autoridades russas;
- Não existe um organismo independente claramente definido que lide com o racismo e a discriminação e vise aumentar a eficiência das políticas antidiscriminação;
- Existem vários grupos da sociedade civil e ONG envolvidos na prestação de assistência jurídica (incluindo o reforço do acesso à justiça e de um recurso eficaz) a grupos

vulneráveis/específicos (v.g., migrantes e requerentes de asilo), mas o atual quadro jurídico do funcionamento e do financiamento dessas organizações pode suscitar algumas limitações artificiais dessas actividades;

- Inexiste um quadro jurídico relativo à proteção contra a discriminação em razão da orientação sexual, a que acresce a legislação que proíbe a propaganda de relações sexuais não tradicionais, que podem criar obstáculos à liberdade de circulação de pessoas LGBT ou das pessoas que defendam os seus direitos e que pretendam viajar para/na Rússia.
- Recomendam-se as seguintes ações para melhorar a aplicação das medidas comuns:
 - Assegurar uma aplicação eficaz da regulamentação relativa ao acesso a documentos de identidade e de viagem, dando especial atenção à facilitação desse acesso a grupos específicos (nomeadamente os migrantes, os apátridas ou os membros de minorias);
 - Importa aplicar medidas específicas anticorrupção e acompanhar a ação das autoridades responsáveis pelo registo e emissão de documentos de identidade e de viagem;
 - Importa assegurar que a regulamentação em vigor e as eventuais alterações destinadas a aumentar o rigor dos procedimentos de registo se apliquem igualmente a todos os indivíduos na Rússia e não desfavoreçam grupos específicos, como os migrantes, os apátridas ou as minorias;
 - Importa assegurar que sejam estabelecidas garantias eficazes contra medidas arbitrárias por parte das autoridades;
 - Garantir que as alegações de má conduta e maus-tratos pelos agentes das entidades com poderes coercivos para com os membros de grupos vulneráveis são devidamente investigadas e que os seus autores são judicialmente processados;
 - Prosseguir a cooperação com a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros organismos de controlo, assim como com as organizações internacionais de defesa dos direitos humanos, no tratamento de casos de

alegados abusos, maus-tratos e tortura pelos referidos agentes, em especial na região do norte do Cáucaso, prevenindo futuras violações;

- Continuar a prática de publicar os relatórios das visitas do Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa e adotar medidas de acompanhamento;
- Aperfeiçoar a definição de discriminação constante da legislação enquanto base para eventual legislação antidiscriminação mais abrangente;
- Ponderar a adoção de um ato legislativo que crie um órgão independente contra o racismo e a discriminação a fim de aumentar a eficiência das políticas de luta contra a discriminação;
- Aplicar as recomendações para que a reforma legislativa clarifique a definição de extremismo, prosseguindo o exame e a atualização das listas existentes e assegurando um processo de controlo jurisdicional em relação às pessoas constantes das listas;
- Disponibilizar recursos adequados e reforçar o papel dos instrumentos competentes em matéria de denúncias de violações dos direitos dos cidadãos, nomeadamente o Provedor de Justiça e o Conselho Presidencial para o Desenvolvimento da Sociedade Civil e dos Direitos Humanos;
- Aumentar os esforços relativos à aplicação dos acórdãos relevantes do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem suprimindo as lacunas sistémicas existentes e melhorando a aplicação prática da legislação;
- Melhorar a divulgação das traduções dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e garantir a formação específica dos juizes e procuradores.

Em jeito de conclusão, a Comissão considera que:

- A Rússia efetuou progressos na aplicação das medidas comuns, muitas das quais podem ser consideradas como tendo sido cumpridas;
- A avaliação realizada demonstrou que é necessário envidar mais esforços para garantir a aplicação de todos os elementos constantes das medidas comuns, designadamente,

onde o relatório identifica os problemas concretos e recomenda as ações a adotar no futuro;

- Para tanto, a Comissão continuará a colaborar estreitamente com as autoridades russas, com vista à elaboração de um novo relatório dirigido ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

3 – Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

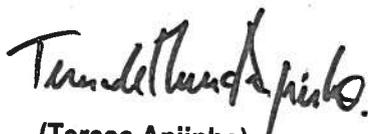
4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativamente à COM (2013) 923 – Primeiro relatório sobre os progressos da aplicação, pela Rússia, das medidas comuns para um regime de isenção de vistos em viagens de curta duração de cidadãos russos e da UE ao abrigo do Diálogo UE-Rússia sobre Vistos, é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está cumprido;
3. O presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

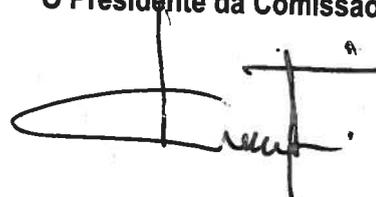
Palácio de S. Bento, 14 de Julho de 2015

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)