

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 2.6.2004
COM (2004) 401 final

.

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações

[SEC(2004)680 e SEC(2004)693]

ÍNDICE

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU - Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações 1

1. Cinco anos para a criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça 3

1.1. Realizações importantes num contexto difícil 3

1.2. Um contexto renovado 5

2. Quais são as prioridades para o futuro do espaço de liberdade, de securança e de justiça? 6

2.1. Instaurar uma protecção mais eficaz das pessoas no exercício dos seus direitos fundamentais 8

2.2. Favorecer as iniciativas em matéria de cidadania europeia 8

2.3. Desenvolver um sistema integrado de gestão das fronteiras e a política dos vistos 9

2.4. Promover uma verdadeira política comum de gestão dos fluxos migratórios 10

2.5. Desenvolver uma política europeia comum de asilo equitativa 10

2.6. Criar um espaço judiciário europeu respeitoso das tradições e sistemas jurídicos dos Estados-Membros e que associe estreitamente os profissionais 11

2.7. Criar um espaço judiciário em matéria civil e comercial que facilite a cooperação e o acesso à justiça 11

2.8. Promover uma política penal coerente 12

2.9. Reforçar a eficácia da acção policial e aduaneira 13

2.10. Reforçar as acções em matéria de prevenção e de luta contra o terrorismo e formas específicas de criminalidade 15

2.11. Reforçar as acções em matéria de prevenção da criminalidade 16

2.12. Desenvolver uma mobilização multidisciplinar para lutar contra a droga 16

2.13. Desenvolver uma acção externa mais determinada 16

3. Conclusões 16

1. CINCO ANOS PARA A CRIAÇÃO DO ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA

A realização gradual de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça tornou-se um novo objectivo da União Europeia com o Tratado de Amesterdão. O Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999 colocou o referido objectivo no primeiro plano da agenda política da União tendo para este efeito fixado um programa muito ambicioso. Este programa estabelecia orientações políticas e objectivos concretos acompanhados de um calendário. A Comissão, a pedido do Conselho Europeu, elaborou um painel de avaliação destinado a examinar semestralmente os progressos realizados[1].

No termo desse período de cinco anos, é oportuno agora, no contexto deste último encontro semestral, apresentar um balanço global e traçar as prioridades futuras[2].

A este respeito, a Comissão abre uma consulta pública e convida as partes interessadas e os cidadãos a dirigir-lhe as suas contribuições sobre um novo programa até 31 de Agosto de 2004 para o seguinte endereço: DG JAI, consulta pública "O futuro da justiça e dos assuntos internos", Comissão Europeia, LX 46, 1049 Bruxelas, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Realizações importantes num contexto difícil

- Foram realizados progressos significativos na maioria dos domínios que dizem respeito à justiça e aos assuntos internos.

Em relação a 1999, os progressos realizados até agora são evidentes e tangíveis. Por seu lado, a Comissão apresentou as principais propostas previstas em Tampere.

---

[1] Desde o Conselho Europeu de Tampere, foi apresentada semestralmente uma comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada "Painel de avaliação para o exame dos progressos realizados na criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia". Os documentos de referência são os seguintes: COM (2000)167 final de 24.3.2000; COM (2000) 782 final de 30.11.2000; COM (2001) 278 final de 23.5.2001; COM (2001) 628 final de 30.10.2001; COM (2002) 261 final de 30.5.2002; COM (2002) 738 final de 16.12.2002; COM (2003) 291 final de 22.5.2003 e COM(2003) 812 final de 30.12.2003.

[2] O documento de trabalho dos serviços da Comissão "Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations", SEC(2004) 693, inclui o balanço sectorial específico. O documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC(2004) 680 apresenta a lista das principais propostas legislativas adoptadas no âmbito do programa de Tampere ("Painel de avaliação").

- A opinião pública europeia considera positivo o desenvolvimento de acções a nível europeu no domínio da justiça e dos assuntos internos.

As sondagens públicas (Eurobarómetros) revelam que uma proporção elevada de cidadãos é plenamente favorável a uma cooperação e a uma acção comum a nível europeu[3]. Em especial, os cidadãos dos novos Estados-Membros manifestam grandes expectativas em relação à União Europeia em matéria de segurança[4] .

- A dimensão justiça e assuntos internos está hoje firmemente integrada entre as políticas prioritárias da União.

O Conselho Europeu examina regularmente estas questões e a dimensão dos trabalhos a nível das instituições europeias testemunha o seu carácter essencial. Além disso, a importância crescente destas matérias reflecte-se na Comunicação da Comissão sobre **as novas Perspectivas Financeiras,** que introduz uma nova rubrica específica "Cidadania europeia" cujo elemento central é a realização do espaço de liberdade, de segurança e de justiça[5].

- ***No âmbito do quadro geral de Tampere, o Conselho Europeu estabeleceu prioridades específicas em resposta a acontecimentos graves e inesperados.***

A União demonstrou que tinha capacidade para actuar de forma eficaz e rápida quando a situação o exige. Esta sensibilidade a situações de crise, tais como os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e de 11 de Março de 2004, pode por vezes suscitar críticas sobre o carácter menos equilibrado dos progressos realizados no domínio da segurança. Embora este sentimento possa corresponder a algumas apresentações mediáticas, **a construção europeia tem subjacente uma concepção rigorosa da protecção dos direitos fundamentais e a Comissão sempre se preocupou em assegurar o justo equilíbrio entre as vertentes liberdade, segurança e justiça. Além disso, a União deve garantir um nível elevado de segurança para que se possam exercer plenamente as liberdades.**

---

3 Um último Flash Eurobarómetro, de Dezembro de 2003, confirma os resultados de anteriores Eurobarómetros. Os cidadãos europeus são manifestamente partidários de uma política comum em matéria de asilo e de imigração. Uma percentagem de 56% reconhece as necessidades económicas dos imigrantes e 66% desejam que estes gozam de igualdade de direitos. Paralelamente, 80% é favorável ao reforço dos controlos nas fronteiras externas relativos a pessoas provenientes de países terceiros. Nove em cada dez cidadãos preconizam uma cooperação judiciária em matéria civil, nomeadamente em matéria de direito de família, bem como a igualdade dos direitos de defesa em todos os Estados-Membros. No que respeita à criminalidade transfronteiriça, os cidadãos estão cientes que, isolados, os Estados-Membros não têm capacidade para resolver este problema. Os resultados da sondagem revelam que 71% considera que as decisões e acções comuns constituem a melhor forma de prevenir e combater a criminalidade na União Europeia.

4 De acordo com os resultados do Eurobarómetro, os cidadãos dos novos Estados-Membros receiam sobretudo a corrupção, a droga, a criminalidade organizada e o branqueamento de capitais.

5 COM (2004) 101 de 10.2.2004.

- ***Os condicionalismos do processo de decisão e do contexto institucional actual constituíram um obstáculo à realização eficaz, rápida e transparente de certos compromissos políticos.***

Apesar do voluntarismo evidenciado nas conclusões de Tampere, nem sempre foi possível alcançar um acordo a nível europeu para a adopção de algumas medidas sensíveis que são abrangidas por políticas que continuam a estar estreitamente ligadas à soberania nacional.

Os **condicionalismos jurídicos e institucionais dos Tratados actuais**, em que a unanimidade no Conselho continua a ser a regra, explicam em parte tais dificuldades. Os Estados-Membros manifestam-se por vezes reticentes em cooperar neste novo quadro europeu e apenas quando os seus interesses estão em causa. Por outro lado, o poder de iniciativa partilhado com os Estados-Membros levou por vezes a privilegiar os interesses nacionais em detrimento das prioridades de Tampere. Além disso, as actuais restrições do papel de co-legislador do Parlamento Europeu foram objecto de críticas quanto ao grau de transparência do sistema de decisão.

Uma vez adoptados os instrumentos, as limitações institucionais quanto às possibilidades efectivas de controlo da implementação das políticas por parte das autoridades nacionais devido ao papel reduzido do Tribunal de Justiça e aos poderes limitados da Comissão em matéria de cooperação policial e judiciária penal, constituem um real obstáculo para conferir um carácter efectivo aos instrumentos e decisões adoptados.

Por outro lado, a acção da União não pode ser eficaz se não for acompanhada, nos Estados-Membros, por uma firme vontade política no sentido de assegurar às decisões europeias uma verdadeira concretização. Cabe aos operadores dos Estados-Membros utilizarem a oportunidade de cooperação que a construção europeia lhes proporciona.

Em conclusão, é conveniente notar que **os progressos registados são importantes**. No entanto, **o grau de ambição inicial** foi limitado por condicionalismos de natureza institucional e, por vezes, também por um consenso político insuficiente. **A política de pequenos passos** foi a única alternativa possível para progredir. Para a Comissão, a criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça representou uma **prioridade estratégica** realizada com o contributo importante de várias políticas da União.

1.2. Um contexto renovado

Num contexto renovado, os progressos de natureza institucional preconizados no domínio da justiça e dos assuntos internos no quadro da Conferência Intergovernamental e, em especial, a passagem para a maioria qualificada na União alargada, permitirão aumentar a velocidade de conclusão dos trabalhos.

Contudo, as possibilidades proporcionadas pelo Tratado de Amesterdão e de Nice deverão ser plenamente exploradas.

Exceptuando algumas novas disposições que entraram automaticamente em vigor a partir de 1 de Fevereiro de 2003 ou de 1 de Maio de 2004, recorde-se também que o n° 2 do artigo 67° do Tratado CE prevê que o Conselho, após 1 Maio de 2004, toma uma decisão destinada a tornar aplicável o procedimento de co-decisão à totalidade ou a parte dos domínios abrangidos pelo Título IV[6]. O recurso a tal dispositivo imediatamente após 1 Maio seria, portanto, legítimo.

O alargamento aumentará o número de cidadãos que pretenderão beneficiar das vantagens de viver e circular num espaço de liberdade, de segurança e de justiça. **A adopção de normas comuns elevadas em matéria de segurança e de justiça, não pode deixar de contribuir para reforçar o nível geral de segurança** em todo o território europeu.

O alargamento criou também especiais desafios para certas políticas, designadamente o **reforço das fronteiras externas**, a criação da **segunda geração do Sistema de Informação de Schengen** e, num plano mais geral, a **preparação dos novos Estados-Membros para participarem plenamente no *acervo de Schengen*** na perspectiva da supressão dos controlos nas fronteiras internas. A este respeito, é conveniente notar que a União está a fornecer actualmente os meios necessários tendo em vista o reforço das fronteiras externas dos novos Estados-Membros, designadamente o Mecanismo financeiro Schengen. A fim de permitir a plena participação dos novos Estados-Membros no âmbito de Schengen e a supressão dos controlos nas fronteiras internas o mais rapidamente possível, será necessário tornar aplicável o SIS II e realizar o processo de avaliação previsto pelo acervo no mais curto prazo possível. Do mesmo modo, em matéria judiciária, a União alargada torna ainda mais indispensável a adopção de medidas destinadas **a aumentar a confiança mútua,** a fim de consolidar o princípio do reconhecimento mútuo.

À luz dos desenvolvimentos previstos em matéria de gestão das fronteiras externas, será igualmente necessário encontrar soluções que garantem que a actual geometria variável no domínio Schengen não venha a afectar negativamente o correcto funcionamento da cooperação entre os Estados-Membros que aplicam a totalidade do acervo.

2. QUAIS SÃO AS PRIORIDADES PARA O FUTURO DO ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SECURANÇA E DE JUSTIÇA?

A realização da primeira fase de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça permitiu importantes progressos concretos. Todavia, nem todos os objectivos fixados em Tampere foram ainda atingidos. Enquanto se aguardam os resultados da Conferência Intergovernamental, **o quadro institucional actual** será fonte de

---

[6] A Declaração n° 5 relativa ao artigo 67° do Tratado CE anexa ao Tratado de Nice fornece elementos de interpretação deste artigo e contém um compromisso político claro para tornar aplicável imediatamente após 1 Maio de 2004 o procedimento de co-decisão às medidas referidas no ponto 3 do artigo 62° e na alínea b) do ponto 3 do artigo 63° relativas, respectivamente, à livre circulação de nacionais de países terceiros durante um período não superior a três meses e à imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o repatriamento.

dificuldades. A este respeito, e durante o período intermédio, as possibilidades proporcionadas pelo Tratado de Nice poderiam ter um efeito de dinamização. Deveria ser considerado, por outro lado, o recurso ao dispositivo do n° 2 do artigo 67° do Tratado CE.

A maioria das acções em curso constitui a consequência lógica do programa de Tampere e integra-se, portanto, entre este programa e as futuras prioridades. A presente comunicação tem por ambição lançar as **bases de reflexão para a elaboração de um futuro programa de medidas** que defina as prioridades no domínio da justiça e dos assuntos internos para o período 2004-2009. A presente comunicação poderá também lançar as bases **de um debate com os cidadãos.**

Vários elementos devem ser tidos em conta **a nível da União** na elaboração do futuro programa. Trata-se primeiramente do seguimento a dar ao programa de Tampere. Em especial:

- *Os trabalhos ainda em curso e as medidas a longo prazo já definidas*;

- *O grau de aplicação efectiva dos instrumentos adoptados e a correspondente avaliação que será realizada*. A Comissão procede actualmente a um exercício de avaliação da primeira geração de textos. É importante que o futuro programa seja acompanhado de um processo de avaliação da instauração e da aplicação do acervo adoptado ao abrigo de Tampere, a fim de garantir uma complementaridade eficaz entre os instrumentos de base e as novas propostas.

Em segundo lugar, para o futuro, convirá assegurar *os meios institucionais e os recursos financeiros apropriados* para atingir os novos objectivos. No que diz respeito ao projecto de Tratado constitucional, na opinião da Comissão, um dos seus aspectos mais importantes consiste em suprimir a estrutura da União em "pilares" e alargar o método comunitário ao conjunto do espaço de liberdade, de segurança e de justiça[7]. Quanto à vertente financeira, a Comissão propôs um aumento substancial dos recursos disponíveis para o espaço de liberdade, de segurança e de justiça no âmbito da rubrica "Cidadania europeia". É oportuno notar que as ideias apresentadas na presente comunicação não afectam de forma alguma as propostas que serão apresentadas no âmbito das Perspectivas Financeiras nem os futuros debates interinstitucionais.

Será importante **respeitar as prioridades estabelecidas,** a fim de evitar uma dispersão excessiva da acção comum. Tais prioridades deverão tomar em consideração **o contexto global** com o qual a União será confrontada. Em especial: as disparidades económicas entre as regiões do mundo; a instabilidade política em certas regiões ou países; a evolução demográfica da população na Europa; as expectativas dos cidadãos em relação aos seus direitos e em matéria de segurança.

[7] COM(2003) 548 final de 17.9.2003.

2.1. Instaurar uma protecção mais eficaz das pessoas no exercício dos seus direitos fundamentais

A integração europeia tem por fundamento os valores comuns que são os direitos fundamentais, o respeito do Estado de Direito e as instituições democráticas. Estes valores devem estar na base de qualquer acção da União.

A integração da Carta no Tratado constitucional e a adesão à Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais significará que a União, incluindo as suas instituições, ficará juridicamente obrigada a garantir que, em todos os seus domínios de competência, os direitos fundamentais serão não só respeitados, mas também activamente promovidos. Em Dezembro de 2003, os representantes dos Estados-Membros reunidos no Conselho Europeu sublinharam a importância da recolha e análise dos dados relativos aos direitos humanos tendo em vista definir a política da União neste domínio. Decidiram alargar o mandato do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia e criar uma **Agência Europeia dos direitos fundamentais**. A este respeito, a Comissão tem a intenção de apresentar uma comunicação em 2004. O mandato específico será definido com base nos resultados do debate daí resultante.

As medidas adoptadas para proteger a democracia e o Estado de Direito na Europa contra todas as formas de criminalidade e contra o terrorismo devem respeitar os direitos fundamentais das pessoas, os direitos à livre circulação, o respeito da vida privada e as normas relativas à protecção de dados.

Será necessário examinar a necessidade de estabelecer **um quadro global e único**, que tenha em conta, por um lado, as especificidades e as exigências em matéria de protecção da ordem e da segurança pública e de combate à criminalidade e, por outro, a exigência de oferecer um nível elevado de protecção da vida privada. Deverá igualmente integrar a perspectiva da racionalização das autoridades de controlo comuns já existentes a nível da União Europeia em matéria de protecção de dados para efeitos da manutenção da ordem pública, respeitando simultaneamente as competências do órgão independente de controlo criado com base no artigo 286° do Tratado CE. Será necessário também articular a acção da União com a das autoridades nacionais e desenvolver uma parceria com o sector privado e as organizações não governamentais na definição e instauração de normas.

2.2. Favorecer as iniciativas em matéria de cidadania europeia

O reforço da cidadania europeia deverá constituir um eixo essencial da nossa acção. O projecto de Tratado constitucional prevê que um determinado número de cidadãos possa apresentar uma proposta no sentido de convidar a Comissão a dar execução a uma disposição da Constituição.

A participação democrática nas eleições do Parlamento Europeu deve ser encorajada[8]. Numerosos cidadãos da União queixam-se da perda do **direito de**

[8] À luz da preparação das eleições para o Parlamento Europeu, convém examinar a oportunidade de manter o mecanismo de intercâmbio de informações entre os Estados-Membros que visa impedir possíveis duplas participações nas eleições e a possibilidade de recorrer a fórmulas mais proporcionadas ao objectivo.

participar em determinadas eleições nacionais[9] no seu país de origem, que não é compensado pela aquisição desse mesmo direito no Estado-Membro de acolhimento. Deverá ser realizada uma reflexão neste domínio a nível europeu e a nível nacional.

O direito à livre circulação de que beneficiam já os cidadãos da União, incluindo os trabalhadores, deverá ser plenamente garantido através de um controlo rigoroso da aplicação pelos Estados-Membros da recente directiva que regula esta matéria. Assim, será possível verificar igualmente se serão necessárias medidas complementares.

2.3. Desenvolver um sistema integrado de gestão das fronteiras e a política dos vistos

A curto e médio prazo será conferida especial atenção à criação das condições que permitam a supressão dos controlos nas fronteiras internas dos novos Estados-Membros.

A criação de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas foi inscrita no projecto de Tratado constitucional. A sua realização já teve um desenvolvimento importante na sequência dos Conselhos Europeus de Sevilha e de Salónica. A acção deverá ser prosseguida tanto a nível legislativo como operacional e financeiro.

Neste contexto, convirá zelar pelo correcto funcionamento da Agência responsável pelas fronteiras externas. O desenvolvimento de mecanismos de coordenação deverá ser reforçado e completado tendo por objectivo a longo prazo a criação de um corpo de guardas de fronteiras europeus complementar às acções dos guardas de fronteiras nacionais[10]. Tendo em vista o cabal cumprimento da sua missão, a Agência deverá cooperar com outros serviços responsáveis pelo controlo das fronteiras externas, em especial com as alfândegas. A este respeito, deveriam ser examinadas regularmente as possíveis sinergias entre os trabalhos da Agência e os das alfândegas e dos serviços que operam nas fronteiras.

Esta política da União e a sua execução deverá ser regulada **pelo princípio da solidariedade** e de partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros, incluindo em termos financeiros. A concretização deste princípio deveria conduzir à mobilização de verbas adequadas.

A política de vistos deverá responder aos imperativos globais em termos de segurança dos documentos e permitir uma melhor cooperação a nível consular. Os trabalhos iniciados para a incorporação de dados biométricos nos documentos de viagem e de identidade, nomeadamente nos passaportes, deverão prosseguir.

Será necessário assegurar que o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), bem como o novo Sistema de Informação de Schengen (SIS II) sejam efectivamente adoptados e que todas as suas potencialidades sejam utilizadas.

---

9 Os cidadãos europeus só podem, em princípio, participar nas eleições municipais e europeias dos Estados-Membros nos quais residem em conformidade com o Tratado CE.

10 A cooperação e a coordenação implicarão, nomeadamente, a disponibilização de equipamento comum, de formação específica e de uma capacidade de análise dos riscos.

Por último, será necessária uma maior cooperação com os países vizinhos e, nomeadamente, os países fronteiriços, em coerência com a nova política de vizinhança da União.

2.4. Promover uma verdadeira política comum de gestão dos fluxos migratórios

Uma abordagem realista, que tome em conta as necessidades económicas e demográficas, deverá ter como resultado facilitar **a admissão legal dos imigrantes** na União em conformidade com uma política coerente que respeite **o tratamento equitativo** dos nacionais de países terceiros. É evidente que neste contexto, deverá ser garantido o direito de os Estados-Membros fixarem quotas concretas de entrada no seu território de nacionais de países terceiros provenientes de países terceiros para efeitos de emprego assalariado ou independente, inscrevendo-se tal direito numa perspectiva global, incluindo o respeito pela preferência comunitária. Os interesses dos países de origem devem ser tidos em conta.

A política de integração dos nacionais de países terceiros deverá ser promovida e prosseguida. Nesta perspectiva, a União deverá adoptar medidas adequadas tendo em vista apoiar a acção dos Estados-Membros.

A credibilidade de uma abordagem comum positiva e aberta em matéria de imigração dependerá largamente da capacidade da União Europeia controlar **a imigração clandestina.** Um combate reforçado contra o **tráfico de seres humanos**, bem como o desenvolvimento de uma **verdadeira política em matéria de repatriamento e de readmissão** serão facilitados pelo futuro Tratado constitucional. Neste âmbito tal como noutros, a eficácia da acção dependerá em grande medida de uma **solidariedade** forte.

2.5. Desenvolver uma política europeia comum de asilo equitativa

Graças à aplicação do **princípio de solidariedade** será garantido um melhor equilíbrio entre os esforços realizados pelos Estados-Membros no acolhimento e na recepção dos refugiados e pessoas deslocadas. Deverá ser instaurada uma abordagem baseada na parceria e na cooperação com os países terceiros de origem e de trânsito, de primeiro asilo e de destino.

O objectivo principal do sistema comum europeu de asilo será determinar **um estatuto uniforme de asilo e de protecção subsidiária, um procedimento comum** para a concessão e a retirada deste estatuto, bem como um sistema comum que vise a protecção temporária.

Paralelamente, convirá adoptar uma abordagem integrada que inclua simultaneamente procedimentos eficientes de decisão administrativa em matéria de repatriamento, programas de reintegração e procedimentos de entrada que possam dissuadir os pedidos infundados e combater as redes de introdução clandestina de pessoas e o tráfico dos seres humanos. Esta abordagem é tanto mais importante já que **as vítimas dos abusos do sistema são frequentemente os verdadeiros refugiados**.

2.6. Criar um espaço judiciário europeu respeitoso das tradições e sistemas jurídicos dos Estados-Membros e que associe estreitamente os profissionais

O desenvolvimento do espaço judiciário europeu não tem por objectivo nem por consequência pôr em causa **as tradições jurídicas e judiciárias dos Estados-Membros**. Esta abordagem, baseada no princípio da proporcionalidade e da subsidiariedade, é corroborada pelo projecto de Tratado constitucional. O princípio do reconhecimento mútuo foi colocado no centro da construção europeia neste domínio.

O reconhecimento mútuo exige, contudo, uma base comum de princípios partilhados e normas mínimas, a fim de, nomeadamente, reforçar a confiança mútua. Continuará a ser necessária **uma acção forte em direcção aos profissionais** para assegurar a eficácia da política judiciária europeia.

2.7. Criar um espaço judiciário em matéria civil e comercial que facilite a cooperação e o acesso à justiça

O desenvolvimento da cooperação judiciária em matéria civil deverá continuar a produzir melhorias concretas na vida quotidiana dos cidadãos e das empresas, permitindo-lhes fazer valer os seus direitos a nível da União.

Uma das primeiras prioridades deverá ser **prosseguir e aprofundar os trabalhos previstos pelo programa de reconhecimento mútuo**. Os esforços deverão concentrar-se nos domínios em que ainda não existem normas comunitárias sobre o reconhecimento mútuo (por exemplo, as consequências patrimoniais da separação de pessoas casadas e não casadas ou as sucessões e os testamentos). Por outro lado, novos instrumentos em matéria de reconhecimento mútuo, que não figuravam no programa inicial, poderão revelar-se necessários. A simplificação do reconhecimento de diferentes tipos de documentos tornar-se-á cada vez mais importante. Em determinados domínios como as sucessões por exemplo, os problemas práticos dos cidadãos estão frequentemente mais ligados a este tipo de questões do que ao problema tradicional do reconhecimento das decisões judiciais. Além disso, poderia ser oportuno facilitar o reconhecimento mútuo em novos domínios como, por exemplo, o estatuto civil das pessoas, as relações familiares ou civis entre pessoas singulares (parcerias/uniões de facto) ou ainda a filiação.

Outro domínio muito importante diz respeito à **execução propriamente dita das decisões judiciais**. Só procedimentos de execução rápidos e efectivos podem permitir aos cidadãos e às empresas o exercício efectivo dos seus direitos. O aprofundamento do reconhecimento mútuo implica **aumentar a confiança recíproca** entre os Estados-Membros, que inclui a adopção de algumas normas processuais mínimas.

A aplicação concreta e eficaz da legislação comunitária adoptada deverá igualmente ser privilegiada. Será necessário, a este respeito, investir os meios adequados para alcançar tal objectivo e, **nomeadamente, desenvolver as actividades da Rede Judiciária Europeia em matéria civil**.

Por último, no que diz respeito ao direito material, a Comissão já se encontra envolvida na elaboração de um quadro comum de referência (CCR) que visa

assegurar uma maior coerência do acervo comunitário e melhorar a qualidade no domínio do direito europeu dos contratos[11]. Os trabalhos deverão estar concluídos em 2008.

Para responder a estes desafios ambiciosos em matéria de cooperação judiciária civil e comercial, convirá dispor dos adequados meios jurídicos que serão fornecidos pelo Tratado constitucional. Conviria, contudo, evitar que em cada Estado-Membro sejam criados dois regimes jurídicos distintos, um relativo aos litígios com incidência transfronteiriça e outro relativo aos litígios meramente internos[12].

2.8. Promover uma política penal coerente

No domínio penal, a União deveria concentrar-se em quatro aspectos prioritários:

Prosseguir o reconhecimento mútuo: tal como em matéria civil, **o princípio do reconhecimento mútuo** deve continuar a ser *a pedra* angular da cooperação judiciária.

Em matéria de assistência mútua, **um instrumento único** baseado no reconhecimento mútuo deveria substituir progressivamente a totalidade do actual regime de auxílio judiciário mútuo, em especial em relação ao conjunto das questões relacionadas com a **obtenção da prova**. Estes progressos deverão ser acompanhados de medidas visando clarificar **a repartição das competências jurisdicionais,** a fim de prevenir e resolver os conflitos de jurisdição.

No domínio **da execução das decisões penais**, continua por realizar um trabalho importante. Deverá ser definido o regime de execução num Estado-Membro de uma sentença pronunciada noutro Estado-Membro, bem como as condições relativas à informação mútua sobre as decisões pronunciadas recorrendo a um registo europeu de condenações e inibições (**"registo criminal europeu"**) e à sua tomada em conta nos outros Estados-Membros quer para evitar um novo julgamento (princípio **ne bis in idem**) quer para graduar a pena aplicada (problema da **reincidência**).

Reforçar a confiança mútua garantindo a todos os cidadãos europeus uma justiça de qualidade baseada em valores comuns : a fim de **assegurar a confiança mútua entre as autoridades judiciárias nacionais**, uma série de medidas deveria incidir sobre, nomeadamente: a definição das garantias fundamentais, as condições de admissibilidade das provas e as medidas visando reforçar a protecção das vítimas. A melhoria da formação dos profissionais da justiça e um trabalho sobre a avaliação dos sistemas judiciais contribuirão para reforçar a confiança mútua.

Dotar a União de uma política penal coerente a fim de lutar eficazmente contra todas as formas de criminalidade grave: as acções empreendidas para definir e fixar

---

[11] Este quadro comum de referência (CCR) poderia, a mais longo prazo, servir de base para um instrumento facultativo de direito contratual que as partes poderiam livremente escolher como direito aplicável ao seu contrato e, por conseguinte, garantir maior segurança jurídica aos cidadãos nas suas transacções transfronteiriças.

[12] Tal dualidade de regimes correria o risco de, a prazo, se tornar incoerente com o objectivo de um espaço único de justiça para todos e poderia suscitar questões de discriminação; além disso, poderia complicar a legislação em detrimento da transparência de que tanto necessitam os cidadãos, os profissionais e as empresas.

os limiares mínimos de sanções para certas infracções deverão ser aprofundadas. Em matéria de aproximação das legislações, são ainda necessários alguns estudos minuciosos. Será crucial adoptar mecanismos institucionais que permitam controlar e assegurar a aplicação adequada dos instrumentos da União[13].

O novo tratado deveria garantir a possibilidade de **construir uma política penal coerente,** quer para responder a fenómenos criminosos específicos, quer enquanto desenvolvimento de uma política comunitária existente[14].

*Colocar a **Eurojust** no centro da política penal europeia:* como é indicado no projecto de Tratado constitucional, a **Eurojust** deve ter por missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela acção penal contra a criminalidade grave que afecta vários Estados-Membros. Sob o controlo do Tribunal de Justiça, a Eurojust deveria poder orientar a resposta penal às infracções que ameaçam as actividades e as políticas da União.

A partir da Eurojust, deveria ser instituída uma Procuradoria Europeia competente, em especial em matéria de infracções lesivas dos interesses financeiros da União.

Estes objectivos ambiciosos apenas poderão ser atingidos se a Europa se dotar, no domínio penal, de um quadro institucional e jurídico adaptado aos desafios de uma Europa alargada. A **reintrodução da regra da unanimidade** para as disposições previstas por maioria qualificada em matéria de cooperação penal no projecto de Tratado constitucional, **constituiria um retrocesso** que não deixaria de afectar negativamente a capacidade da União para responder aos desafios colocados pela luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo.

2.9. Reforçar a eficácia da acção policial e aduaneira

A fim de reforçar a cooperação policial e aduaneira na União Europeia, a Comissão identificou a necessidade de tomar medidas simultaneamente a três níveis: operacional, de decisão e legislativo[15].

A experiência demonstrou a necessidade de reforçar as **capacidades operacionais** de cooperação entre as autoridades repressivas dos Estados-Membros, através de uma melhor utilização dos instrumentos e mecanismos de cooperação já criados. A nível europeu, é necessário, em especial, prestar **informações à Europol e reforçar as suas atribuições.**

A fim de demonstrar um claro empenhamento na luta contra a criminalidade organizada e, em especial, o terrorismo, é certamente necessário prosseguir a

---

13 A este respeito, o projecto de Tratado constitucional ao integrar a cooperação judiciária em matéria penal nas políticas comunitárias, suprime os instrumentos específicos próprios ao actual "terceiro pilar" e substitui-os pelas leis e leis-quadro europeias, restabelece um controlo jurisdicional completo e devolve à Comissão a integralidade do seu papel de guardiã dos Tratados.

14 O projecto de Tratado constitucional prevê que uma base jurídica única regule a aproximação das definições das infracções e das sanções, independentemente das políticas em causa.

15 Comunicação "Reforçar a cooperação policial e aduaneira na União Europeia".

cooperação bilateral entre os Estados-Membros e também desenvolver o intercâmbio multilateral. Para este efeito, há que incluir igualmente os serviços de informações.

É necessário **simplificar os mecanismos de tomada de decisão** neste domínio, favorecendo a maioria qualificada. Esta está prevista, com uma única reserva sobre medidas atinentes à cooperação operacional, no projecto de Tratado constitucional.

Uma das principais inovações do projecto de Tratado constitucional reside na instauração de um comité permanente a nível do Conselho encarregado de assegurar a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. Nesta perspectiva, o papel da Task Force dos Chefes de Polícia poderia ser revisto, revitalizado e desenvolvido considerando a sua posição privilegiada em matéria de coordenação operacional. Deveriam ser igualmente associados todos os intervenientes neste domínio e, em especial, a Europol.

No mesmo sentido, será necessário favorecer a coerência entre os aspectos operacionais e legislativos da acção da União. Considera-se indispensável:

- **Criar um quadro legal para melhorar os intercâmbios de informações** entre os serviços repressivos dos Estados-Membros e controlar o acesso destes serviços às diferentes fontes de informação.

- Reflectir sobre o enquadramento **jurídico da Europol,** que deveria torná-la realmente operacional, transformando-a numa agência da União e prevendo o seu financiamento a partir do orçamento comunitário. A esta maior eficácia deverá corresponder um melhor controlo democrático e judiciário.

- Deverá também ser conferida maior atenção **à formação dos oficiais de polícia**. **A Academia Europeia de Polícia** deverá garantir a dimensão europeia dos programas dos institutos nacionais de formação e promover a sua colaboração mútua.

Para assegurar a eficácia das medidas adoptadas, o projecto de Tratado constitucional permite estabelecer as modalidades para uma avaliação da aplicação desta política. Convirá examinar, por exemplo, a possibilidade de instaurar "acordos de desempenho" entre as principais autoridades interessadas.

Será igualmente importante valorizar a cooperação internacional com todos os intervenientes interessados, como a Interpol.

No que se refere mais especificamente **à cooperação aduaneira**, continua a ser uma prioridade a ratificação e aplicação efectiva da Convenção "Nápoles II " e da Convenção relativa ao Sistema de Informação Aduaneiro (SIA) por todos os Estados-Membros. Em termos gerais, é importante realizar o **programa de trabalho relativo à estratégia para a cooperação aduaneira** abrangido actualmente pelo Título VI do Tratado UE, adoptado pelo Conselho JAI de 30 de Março de 2004[16].

[16] A estratégia e o programa de trabalho correspondente são a sequência da Resolução do Conselho de 2 de Outubro de 2003 sobre uma estratégia para a cooperação aduaneira, JO C 247 de 15.10.2003.

2.10. Reforçar as acções em matéria de prevenção e de luta contra o terrorismo e as formas específicas de criminalidade

A prevenção e a luta contra o **terrorismo** continuarão infelizmente a fazer parte das prioridades. Deverão ser concretizados os aspectos principais das acções identificadas no Conselho Europeu de 25 e 26 de Março de 2004.

É determinante criar, a nível europeu, um quadro para o controlo dos riscos que a criminalidade grave e o terrorismo criam à sociedade. A fim de se coordenar e trocar informações estratégicas e operacionais de forma eficaz, a União deverá instaurar um novo mecanismo de intercâmbio de informações - **um centro de intercâmbio de informações -** tal como proposto pela Comissão no Conselho Europeu de 25 e 26 de Março de 2004, ao qual a Europol e a Eurojust deveriam ser plenamente associadas.

Por outro lado, seria necessário promover sistemas de intercâmbio de dados nacionais em matéria de informações em matéria penal. **Uma política de informações com objectivos preventivos e repressivos terá de ser elaborada a nível da União**. Esta acção deverá ser acompanhada de uma iniciativa legislativa sobre o tratamento e a protecção de dados pessoais utilizados pelos serviços policiais.

No âmbito da Estratégia Europeia de Segurança, será necessário realizar as acções identificadas no Conselho Europeu de 25 e 26 de Março e alcançar uma abordagem multidisciplinar que assegure uma interface coerente entre a dimensão interna e externa das diferentes políticas da União.

Além disso, serão essenciais o controlo e apoio a uma aplicação adequada dos instrumentos legislativos existentes. Por outro lado, poderiam ser elaboradas novas iniciativas. No respeito dos direitos fundamentais e da protecção de dados, deverá ser explorado o potencial dos **novos sistemas informáticos de grande escala**, a fim de contribuir designadamente para combater o terrorismo.

As possibilidades jurídicas existentes, tal como as equipas de investigação conjuntas e o trabalho da Europol, em especial em matéria de análise das informações, deverão ser plenamente utilizadas.

O combate ao terrorismo, para ser totalmente eficaz, deve ser tratado relacionando-o com outras formas de criminalidade e, em especial, a criminalidade organizada. É necessária uma abordagem alargada para melhor lutar contra estes fenómenos, designadamente atacando qualquer forma de **financiamento do terrorismo**. Há que obter mais transparência e uma melhor tracibilidade das transacções financeiras, continuando a **luta contra a criminalidade financeira** a ser uma prioridade.

A luta contra as formas graves de criminalidade passa igualmente por duas vias que necessitam de um envolvimento da União:

- Em primeiro lugar, o desenvolvimento da **parceria entre os sectores público e privado** deverá ter por objectivo a conjugação das especializações, dos recursos e da informação dos sectores privados e dos serviços policiais, a fim de lutar mais eficazmente, por exemplo, contra a contrafacção, a pirataria, a cibercriminalidade e a corrupção.

- Em segundo lugar, as **estatísticas** e a recolha de informações sobre a evolução da criminalidade e a percepção do nível de segurança por parte dos cidadãos deveriam ser melhorados, nomeadamente através de um sistema de recolha de informações harmonizadas que seja estruturado e regular.

No que diz respeito ao **tráfico de seres humanos**, em especial, de mulheres e crianças, será necessário continuar a combinar a acção preventiva e a acção repressiva.

2.11. Reforçar as acções em matéria de prevenção da criminalidade

Em matéria de **prevenção do crime**, serão necessários esforços para tornar os produtos e os serviços menos vulneráveis ao crime. A avaliação dos textos legislativos através de uma análise da sua "impermeabilidade" às actividades criminosas e ao terrorismo deverá fazer parte integrante desse esforço (*crime proofing*).

Em matéria de **prevenção da criminalidade geral,** cinco domínios de acção deverão ser privilegiados: uma definição mais precisa das formas de criminalidade prioritárias, um inventário das boas práticas, uma metodologia comum, o reforço do controlo e da avaliação e uma melhor comparabilidade das estatísticas. A prevenção do crime deveria continuar a ser apoiada **por um instrumento financeiro**.

2.12. Desenvolver uma mobilização multidisciplinar para lutar contra a droga

A redução da procura deverá ser privilegiada, sendo necessário estabelecer de forma clara uma relação mais estreita entre a dimensão externa do combate ao tráfico de droga e as políticas em matéria de justiça e de assuntos internos.

Chegou o momento de inovar neste domínio com base na experiência adquirida com o Plano de Acção 2000-2004. A política de luta contra a droga deverá ter por principal objectivo fornecer respostas concretas aos cidadãos.

2.13. Desenvolver uma acção externa mais determinada

A análise do balanço das realizações desde Tampere e as primeiras reflexões sobre as prioridades futuras indicam que a acção externa da União deve ter devidamente em conta a dimensão da justiça e dos assuntos internos e o facto de se dever assegurar uma melhor coordenação da acção global da União. A fim de garantir que a União possa falar com uma só voz sem prejudicar as nossas prioridades comuns, será necessário que os Estados-Membros apoiem a acção da União e manifestem maior solidariedade e disciplina nas suas relações bilaterais.

3. CONCLUSÕES

Foi realizado um trabalho considerável desde o Conselho Europeu de Tampere, embora muito reste ainda por fazer para que o espaço de liberdade, de segurança e de justiça fique concluído. Num mundo em plena mutação, as aspirações dos cidadãos a uma total liberdade de circulação e de acção e as suas exigências legítimas quanto ao respeito rigoroso dos direitos fundamentais conjugam-se com fortes aspirações a viver num quadro que garanta a sua segurança. Numa **União Europeia alargada**, a

adopção final **do Tratado constitucional** e a sua entrada em vigor rápida tornam-se essenciais, a fim de responder às principais expectativas.

Do mesmo modo, o novo Tratado responderá às exigências essenciais em matéria de transparência e de controlo democrático tanto devido ao reforço do papel de co-legislador do **Parlamento Europeu**, como do peso dos **parlamentos nacionais**. Estes últimos zelarão muito especialmente pelo respeito do princípio da subsidiariedade e poderão desempenhar um papel efectivo na avaliação das actividades da Europol e da Eurojust. Além disso, sendo sistematicamente informados dos trabalhos a nível europeu, estarão em melhores condições para os tomar em consideração a nível da sua actividade parlamentar nacional.

A acção da União deve prosseguir e concretizar-se mediante um **segundo programa europeu para um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, que estabeleça as prioridades** acompanhadas de um calendário concreto. O método de trabalho seguido em Tampere é adequado e deve ser mantido. A Comissão pode desde já comprometer-se a prosseguir no futuro o seu trabalho de acompanhamento através da apresentação regular do painel de avaliação **(Scoreboard).**

Além disso, a Comissão propõe-se apresentar, no âmbito **das novas Perspectivas Financeiras**, uma comunicação complementar. De montante significativo, os futuros instrumentos financeiros completarão o dispositivo jurídico existente e futuro reforçando, nomeadamente, **o aspecto operacional** das políticas em matéria de liberdade, de segurança e de justiça.

É essencial que o Conselho Europeu mantenha o seu papel impulsionador na definição das orientações estratégicas e na programação da acção futura em matéria de justiça e assuntos internos. Este papel deverá concretizar-se aquando da adopção do novo programa e por ocasião **de uma avaliação intercalar** deste último. O futuro programa deverá permitir garantir o benefício de todas as vantagens associadas a este novo espaço que constitui a Europa alargada. Será importante alcançar um consenso político sobre este programa com o Parlamento Europeu e o Conselho durante o segundo semestre de 2004.

Deve ser realizado um **debate público** sobre matérias que constituem questões fundamentais para as nossas sociedades e que têm um impacto directo sobre a vida quotidiana dos cidadãos. A criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça representa um objectivo político fundamental e um dos desafios mais importantes que devemos enfrentar juntos. Para o alcançar, a União deve continuar a fazer prova de um grau de ambição e de determinação comparável ao demonstrado na realização do mercado interno.