COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.7.2007
COM(2007) 373 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2006

{SEC(2007)896}
{SEC(2007)897}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2006

1. A presente comunicação da Comissão responde ao convite do Conselho para apresentar anualmente um relatório sobre a aplicação do Programa da Haia e do Plano de acção de aplicação do Programa da Haia[1]. A metodologia respeita a utilizada no primeiro relatório anual (2005)[2].

2. O seu objectivo é assegurar o **acompanhamento da adopção das medidas previstas no âmbito do Programa da Haia**. Estas medidas incluem o Plano de acção em matéria de luta contra a droga, a Estratégia relativa aos aspectos externos da política em matéria de liberdade, de segurança e de justiça e o Plano de acção sobre a luta contra o terrorismo, que completam o Plano de acção de aplicação do Programa da Haia, segundo o calendário estabelecido. Por conseguinte, no âmbito da presente comunicação são examinadas todas as medidas previstas para 2006, bem como as medidas que não foram concluídas em 2005 **(Primeira Parte e Anexo 1)**. A comunicação menciona igualmente, sempre que necessário, algumas medidas conexas que não estavam incluídas, enquanto tal, no Plano de acção. Os relatórios anuais futuros examinarão as medidas de 2007 e seguintes.

3. Tal como em relação ao relatório de 2005, a presente comunicação assegura o acompanhamento tanto do processo de adopção das políticas a nível da UE como da **sua aplicação a nível nacional (Segunda Parte e Anexo 2)**.

1. ACOMPANHAMENTO DA ADOPÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS PARA 2006 A TÍTULO DO PROGRAMA DA HAIA

4. **O balanço global é mitigado**[3]. Foram concluídas 53% das acções avaliadas; todavia, **os progressos não foram constantes em todos os domínios**. O relatório de 2006 apresenta **resultados inferiores** aos do relatório de 2005, verificando-se um aumento de 27% das acções que tiveram de ser adiadas. O quadro 1 apresenta o balanço da situação actual para as medidas previstas para 2006 (ou acções não realizadas em 2005) e para as acções em curso no quadro do Plano de acção de aplicação do Programa da Haia.

5. O **grau de realização foi satisfatório** principalmente nos domínios seguintes: respeito e protecção dos direitos fundamentais, cidadania da União Europeia, cooperação judiciária em matéria civil, Estratégia europeia de luta contra a droga, asilo e migração, políticas em matéria de vistos e fronteiras e de luta contra o terrorismo.

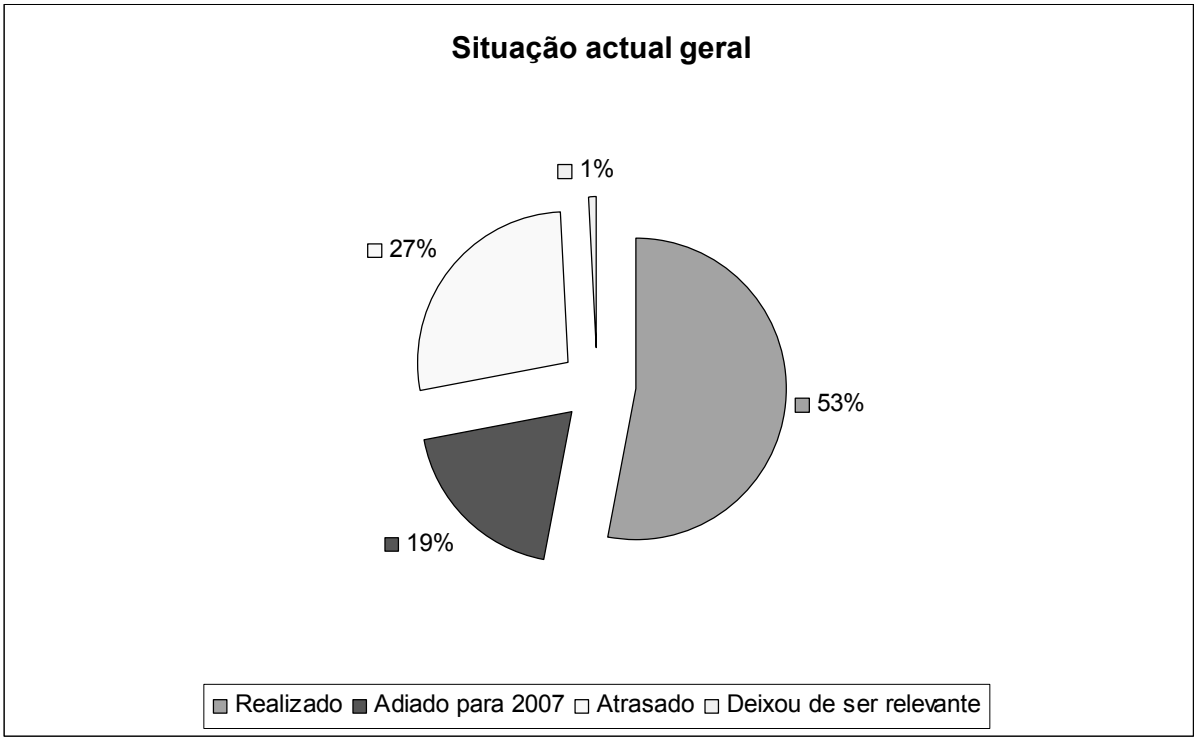
---

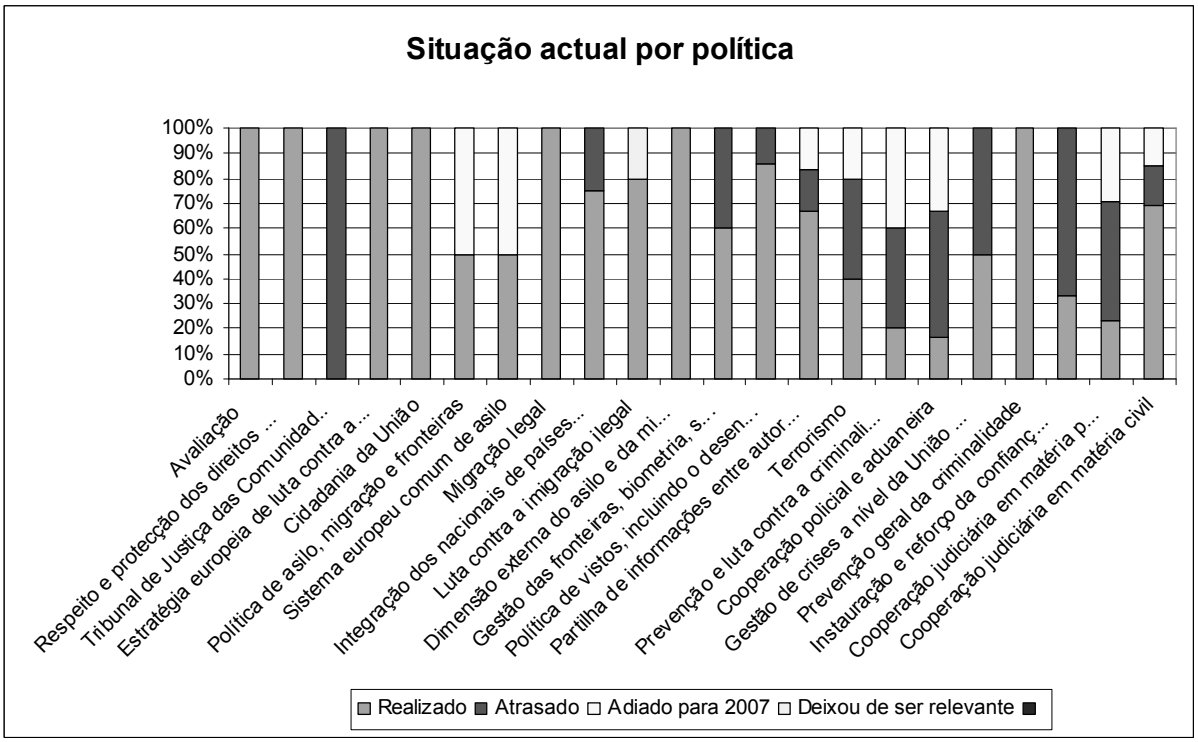
1 Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia (JO C 53 de 3.3.2005, p. 1) e Plano de acção do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa da Haia sobre o reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia (JO C 198 de 12.8.2005, p. 1).

2 COM (2006) 333 final.

3 A avaliação do grau de realização diz respeito tanto à apresentação de propostas e iniciativas da Comissão como à sua adopção pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

6. Verificou-se um **grau de realização insuficiente** principalmente nos domínios seguintes: cooperação policial e aduaneira, prevenção e luta contra a criminalidade organizada e cooperação judiciária em matéria penal.





1.1. Orientações gerais

1.1.1. Avaliação

7. A avaliação das políticas é importante. O Conselho JAI[4] de 4 de Dezembro de 2006 reconheceu a necessidade de melhorar os mecanismos de avaliação existentes, evitando ao mesmo tempo qualquer duplicação de esforços a nível comunitário e nacional. A Presidência do Conselho e a Comissão foram convidadas a examinar mais aprofundadamente o alcance e as modalidades do mecanismo de avaliação. Em Maio realizou-se uma reunião *ad hoc* no Conselho. O "grupo de peritos sobre avaliação" deverá reunir-se em 2007, devendo ser publicado o primeiro relatório de avaliação provavelmente em Junho de 2008.

1.1.2. Respeito e protecção dos direitos fundamentais

8. O nível de realização é **globalmente satisfatório**. A maioria das acções previstas para 2006 foram realizadas ou estão em fase de realização.

9. A base jurídica[5] da Agência dos Direitos Fundamentais foi adoptada pelo Conselho em 15 de Fevereiro de 2007. A Agência foi criada em 1 de Março de 2007. Em 4 de Julho de 2006 a Comissão adoptou a Comunicação intitulada **"Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança"**, programada inicialmente para 2005. Esta acção foi adiada para 2006 devido à necessidade de desenvolver um intenso trabalho preparatório e ter em conta interesses diferentes. Vários projectos sobre medidas de prevenção para combater a violência contra as mulheres foram financiados em 2005 e executados em 2006.

10. Em matéria de protecção de dados, a Comunicação sobre o programa para uma melhor implementação da directiva relativa à protecção de dados, inicialmente prevista para 2005, foi adoptada em 7 de Março de 2007[6] e a Comunicação relativa à promoção da **protecção de dados através de tecnologias de protecção da privacidade** foi adoptada em Maio de 2007.

1.1.3. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

11. Prossegue o debate sobre a possibilidade de o **Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias** apreciar pedidos de decisões a título prejudicial no domínio da justiça, da liberdade e da segurança. Este debate tem por base opções apresentadas pelo Tribunal de Justiça no Outono de 2006, bem como a Comunicação da Comissão de 28 de Junho de 2006[7].

1.1.4. Estratégia europeia de luta contra a droga

12. **Todas as acções** previstas para 2006 neste domínio foram **realizadas**.

13. O Plano de acção de aplicação do Programa da Haia sublinha a importância de abordar a problemática da droga numa perspectiva global, equilibrada e multidisciplinar. A União adoptou, em Dezembro de 2004, uma Estratégia em matéria de luta contra a droga para 2005-2012 e, em Junho de 2005, um Plano de acção em matéria de droga da União Europeia (2005-2008). Dado o curto período de

---

4 Consultar as conclusões do Conselho JAI de 4 de Dezembro de 2006.
5 Regulamento (CE) n.° 168/2007.
6 COM (2007)87 final.
7 COM(2006)333 final.

tempo decorrido desde a adopção do novo plano de acção, a Comissão apresentou a primeira avaliação em 21 de Dezembro de 2006.

14. Além disso, em 26 de Junho de 2006, a Comissão adoptou o **Livro Verde sobre o papel da sociedade civil na luta contra a droga na União Europeia**. Este Livro Verde lançou uma consulta sobre a melhor forma de organizar um diálogo **estruturado** e **permanente** entre a Comissão e a sociedade civil, a fim de reforçar a participação dos intervenientes mais directamente interessados na problemática da droga a nível do processo de tomada de decisões da UE. Na sequência da resposta positiva a esta consulta, a Comissão irá lançar um Fórum da sociedade civil em matéria de luta contra a droga.

1.2. Reforçar a liberdade

1.2.1. A cidadania da União

15. **A maioria** das acções neste domínio, que têm uma enorme relevância prática para os cidadãos da UE, foram **realizadas**.

16. Em 5 de Abril de 2006, a Comissão publicou um relatório sobre a aplicação das Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE em matéria de livre circulação e direito de residência e sobre a situação dos nacionais dos novos Estados-Membros. A Comissão acompanha de perto a transposição das directivas e, quando necessário, intenta processos de infracção contra os Estados-Membros que não cumprem as suas obrigações em matéria de transposição (ver parte 2.2).

17. Em 12 de Dezembro de 2006, a Comissão adoptou uma **Comunicação sobre as eleições europeias de 2004,** a qual consistiu num relatório sobre a votação dos cidadãos da União Europeia nos Estados-Membros de residência e sobre as disposições eleitorais, bem como uma proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 93/109/CE, de 6 de Dezembro de 1993, uma acção prevista inicialmente para 2005.

18. Em 28 de Novembro de 2006, a Comissão publicou o **Livro Verde sobre a protecção diplomática e consular**. Este pode ser considerado uma acção preparatória visando adoptar uma iniciativa estratégica programada para o último trimestre de 2007, que incluirá campanhas de informação e outras medidas concretas para sensibilizar plenamente os cidadãos da UE sobre os seus direitos à protecção consular e diplomática.

1.2.2. Política de asilo, migração e fronteiras - Análise comum dos fenómenos migratórios em todos os seus aspectos

19. Os **progressos** neste domínio têm sido **constantes**.

20. O regulamento-quadro da UE relativo à **recolha de estatísticas sobre a migração e o asilo** (programado inicialmente para 2005) foi adoptado em Junho de 2007, na sequência de um acordo político entre o Conselho e o Parlamento Europeu de Dezembro de 2006 sobre a proposta da Comissão.

21. Em 28 de Novembro de 2005 a Comissão adoptou igualmente um Livro Verde sobre a Rede Europeia das Migrações, que será seguido de uma proposta legislativa sobre a criação desta rede em 2007.

1.2.3. Sistema europeu comum de asilo

22. Os resultados neste domínio foram menos satisfatórios.

23. A proposta sobre o estatuto de residente de longa duração para os beneficiários de protecção internacional, prevista inicialmente para 2005, foi adiada para 2007; a proposta seria finalmente adoptada em 6 de Junho de 2007[8]. Até final de 2007 serão realizados estudos para examinar as incidências, a oportunidade e a viabilidade do tratamento conjunto dos pedidos de asilo.

24. Em 24 de Maio de 2006 a Comissão adoptou uma proposta alterada de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período 2008-2013 no âmbito do programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios". O Conselho e o Parlamento Europeu chegaram a um acordo político sobre a referida proposta em Dezembro de 2006.

25. Em 2006 foram concluídas duas acções relacionadas com o **Fundo Europeu para os Refugiados** que tinham sido iniciadas em 2005. Em primeiro lugar, o relatório final sobre o Fundo Europeu para os Refugiados foi adoptado em 8 de Dezembro de 2006. Em segundo lugar, em Dezembro de 2006 chegou-se a acordo em primeira leitura sobre a proposta de alteração da decisão relativa ao Fundo Europeu para os Refugiados, a fim de assistir os Estados-Membros no acolhimento de determinadas categorias de nacionais de países terceiros.

1.2.4. Migração legal

26. Em Dezembro de 2006 a Comissão adoptou a **Comunicação sobre a abordagem global das migrações**[9]. Esta acção não estava incluída no Plano de acção de aplicação do Programa da Haia, mas constituiu a base para as conclusões do Conselho Europeu de 14 e 15 de Dezembro de 2006, que convidou a preparar políticas de migração bem geridas, no pleno respeito das competências nacionais, para ajudar os Estados-Membros a responderem às necessidades de mão-de-obra actuais e futuras, contribuindo simultaneamente para o desenvolvimento sustentável de todos os países.

27. A única acção em matéria de migração prevista no Plano de acção para 2006 era a avaliação e acompanhamento da transposição e aplicação das directivas da primeira fase em matéria de migração legal. A Comissão financiou um estudo - que examinará igualmente os instrumentos em matéria de asilo - que será concluído até final de 2007.

1.2.5. Integração dos nacionais de países terceiros

28. **Quase todas** as acções previstas para 2006 neste domínio foram **realizadas**.

29. O objectivo prioritário consistia principalmente na partilha de informações e experiências em matéria de integração. Os projectos relativos à integração de nacionais de países terceiros seleccionados entre as propostas de 2005 estão em fase de execução. Foi efectuada a selecção dos projectos apresentados em 2006 e os projectos escolhidos estão a ser executados.

30. Em 30 de Junho de 2006 a Comissão apresentou o **Segundo relatório anual sobre a migração e a integração**[10], que apresenta uma perspectiva das tendências migratórias na União Europeia, examina as modificações do fenómeno migratório e

---

8 COM(2007)298.

9 COM(2006)735 final. Esta comunicação foi seguida de uma segunda comunicação que alarga a abordagem global às regiões vizinhas da União Europeia a Leste e a Sudeste [COM(2007)247].

10 SEC(2006) 892.

descreve as medidas tomadas em matéria de admissão e de integração de imigrantes a nível nacional e da UE em 2004.

31. A Comissão elaborou igualmente a primeira edição do **Manual sobre a integração** em 2006 (a segunda edição foi publicada em Maio de 2007) e está a desenvolver o sítio Web consagrado à integração.

1.2.6. Luta contra a imigração ilegal

32. Foram obtidos alguns **resultados significativos** neste domínio em 2006.

33. Em 19 de Julho de 2006 foi apresentado o Segundo relatório anual sobre a política comum em matéria de imigração ilegal, em anexo à Comunicação da Comissão sobre as prioridades políticas na luta contra a imigração ilegal de nacionais de países terceiros.

34. O Conselho Europeu, nas suas conclusões de 14 de Dezembro de 2006, baseou-se na referida comunicação para convidar a Comissão a apresentar uma proposta de directiva sobre sanções contra empregadores de imigrantes em situação irregular. A directiva foi adoptada em 16 de Maio de 2007.

35. Registaram-se **progressos significativos** em relação à **política de readmissão**. Acordos comunitários de readmissão estão em vigor com Hong-Kong, Macau, o Sri Lanca e a Albânia. O acordo comunitário de readmissão com a Rússia foi assinado em 25 de Maio de 2006 e, depois de concluídos os procedimentos necessários, entrou em vigor em 1 de Junho de 2007. O acordo com a Ucrânia foi rubricado em 27 de Outubro de 2006, prevendo-se a sua assinatura formal em Junho de 2007. Na Primavera de 2007 foram concluídas as negociações relativas a acordos de readmissão com a Sérvia, a antiga República Jugoslava da Macedónia, a Bósnia-Herzegovina, o Montenegro e a Moldávia.

1.2.7. Dimensão externa do asilo e da migração

36. A Comissão propôs um **quadro para o desenvolvimento dos programas de protecção regional da UE**, que recebeu o apoio dos Estados-Membros. No início de 2007 foram lançados projectos-piloto na Tanzânia e nos Novos Estados Independentes Ocidentais.

1.2.8. Gestão das fronteiras, biometria, sistemas de informação e política de vistos

37. Neste domínio registaram-se **desenvolvimentos substanciais**.

38. Em 6 de Novembro de 2006 a Comissão adoptou a recomendação sobre o **manual prático para guardas de fronteiras**, um instrumento importante para a instauração de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

39. Em 20 de Dezembro de 2006 o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram o **Regulamento (CE) n.° 1987/2006,** relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do **Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II)**[11] e o **Regulamento n.° 1986/2006**, relativo ao acesso ao Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) pelos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos[12]. A decisão

[11] JO L 381 de 28.12.2006, p.4.
[12] JO L 381 de 28.12.2006, p.1.

do terceiro pilar[13] que integra este pacote legislativo, deve ser adoptada em 2007 uma vez levantadas as reservas parlamentares de alguns Estados-Membros.

40. Em 10 de Março de 2006 a Comissão apresentou uma proposta alterada de regulamento do Conselho relativo à **utilização da biometria em títulos de residência**. Em 28 de Junho de 2006 a Comissão adoptou uma decisão que estabelece as especificações técnicas relativas às normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros.

41. Em 24 de Novembro de 2005 a Comissão adoptou uma comunicação relativa ao reforço da eficácia, da interoperabilidade e das sinergias entre as bases de dados europeias no domínio da justiça e dos assuntos internos. Trata-se da resposta da Comissão ao convite do Programa da Haia para publicar uma comunicação sobre a interoperabilidade entre o SIS II, o VIS e a EURODAC.

1.2.9. Política de vistos, incluindo o desenvolvimento do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)

42. Também neste domínio se registaram **progressos consideráveis**. Algumas das acções previstas inicialmente para 2005 foram concluídas em 2006.

43. Trata-se das propostas sobre as alterações necessárias ao reforço da política de vistos e à criação de centros comuns para apresentação de pedidos de vistos, sobre a alteração das Instruções Consulares Comuns relativas aos emolumentos a cobrar pelos pedidos de visto, bem como sobre a revisão das Instruções Consulares Comuns, designadamente no que diz respeito à cooperação consular local.

44. Em 19 de Dezembro de 2006 o Conselho adoptou a proposta da Comissão de regulamento do Conselho que altera o Regulamento n.° 539/2001 no que diz respeito ao reexame regular da lista dos vistos.

45. Em 22 de Dezembro de 2006 a Comissão apresentou o relatório sobre o funcionamento do regime de trânsito de Kalininegrado.

46. A data de entrada em pleno funcionamento do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) não pode ser ainda confirmada, principalmente porque o acordo político entre o Conselho e o Parlamento Europeu sobre a base jurídica do sistema, ou seja, o Regulamento VIS, só foi alcançado em Junho de 2007. Um calendário definitivo será aprovado uma vez adoptada a base jurídica (ver igualmente o ponto 49 em ligação com a Decisão VIS relativa ao acesso ao VIS por parte das autoridades policiais).

47. Foram assinados acordos de facilitação de vistos com a Rússia e a Ucrânia. Na Primavera de 2007 foram concluídas as negociações de acordos de facilitação de vistos com a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a antiga República Jugoslava da Macedónia, o Montenegro, a Sérvia e a Moldávia. Prevê-se que estes acordos sejam celebrados antes do final de 2007.

1.3. Reforçar a segurança

1.3.1. Partilha de informações entre as autoridades policiais e as autoridades judiciárias garantindo o justo equilíbrio entre a protecção da privacidade e a segurança

48. Neste domínio, o balanço é **menos satisfatório**.

---

[13] COM(2005)230 final.

49. Em 24 de Novembro de 2005 a Comissão apresentou a proposta de decisão do Conselho relativa "ao acesso em consulta do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) por parte das autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela segurança interna e da Europol para efeitos de prevenção, detecção e investigação de infracções terroristas e outras infracções penais graves". A sua adopção está ligada à adopção do Regulamento VIS. Em Junho de 2007, o Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre a referida decisão.

50. A Decisão-Quadro relativa à **simplificação do intercâmbio de dados e informações** foi adoptada pelo Conselho em 18 de Dezembro de 2006 (2006/9060/JAI). A iniciativa alemã de 2007 relativa a uma decisão de transpor para o mecanismo institucional da União Europeia grande parte das disposições do **Tratado de Prüm** não ligadas a Schengen e abrangidas pelo terceiro pilar, designadamente as impressões digitais, o ADN e os dados do registo de matrícula de veículos, pode ser considerada uma aplicação parcial do **princípio da disponibilidade**. Também o acesso ao VIS por parte das autoridades policiais representaria um progresso visando a aplicação do princípio da disponibilidade.

51. A proposta relativa a uma abordagem comum da UE quanto à utilização de dados sobre passageiros para efeitos de segurança das fronteiras e da aviação e outros efeitos de execução da lei regista progressos. Estão em curso consultas com os Estados-Membros e as associações nacionais e internacionais.

1.3.2. Terrorismo

52. Os **progressos** neste domínio têm sido **constantes**.

53. Os Estados-Membros devem trabalhar em conjunto. O Programa da Haia salienta que a eficácia da prevenção e do combate ao terrorismo, com pleno respeito pelos direitos fundamentais, exige que os Estados-Membros não se limitem a assegurar a sua própria segurança, mas igualmente a da União como um todo.

54. Antes do calendário previsto, a Comissão adoptou em 29 de Novembro de 2005 a **Comunicação sobre Prevenir e combater o financiamento do terrorismo** através de uma melhor coordenação a nível nacional e de uma maior transparência do sector não lucrativo.

55. A abordagem geral para criar a **Rede europeia de serviços responsáveis pela aplicação da lei (LEN)** teve de ser abandonada por falta de apoio dos Estados-Membros.

56. O debate sobre a iniciativa legislativa apresentada pela Áustria tendo em vista uma decisão do Conselho relativa à **cooperação ATLAS** (uma rede de cooperação para lutar contra o terrorismo) foi suspenso porque o Conselho considera que alguns dos seus elementos já estão contemplados na iniciativa tendo em vista transpor as disposições do Tratado de Prüm não ligadas a Schengen e abrangidas pelo terceiro pilar. A Áustria está a rever actualmente a sua iniciativa.

57. Em consonância com o Programa da Haia, a Comissão está a investir em medidas de reforço das instituições e das capacidades em países terceiros a fim de combater o terrorismo. A Comissão trabalha actualmente no sentido de integrar em todas as suas acções externas actividades associadas à luta contra o terrorismo. Uma cláusula padrão antiterrorismo é sistematicamente inserida em todos os acordos em fase de negociação ou de celebração e nos **planos de acção em matéria de Política Europeia de Vizinhança**. A Comissão apoia actualmente medidas de reforço das

instituições e das capacidades em países terceiros nos domínios da justiça, da liberdade e da segurança que simultaneamente contribuam para combater o terrorismo (por exemplo, justiça, polícia, branqueamento de capitais, etc.).

58. Na sequência do apelo do Conselho Europeu, a Comissão procurou integrar os **objectivos antiterrorismo** nos documentos de estratégia e nos planos de acção nacionais e regionais na medida em que os instrumentos aplicáveis em matéria de ajuda externa o permitam.

59. O Secretariado-Geral do Conselho redigiu um relatório com base nas respostas dos Estados-Membros às recomendações dos grupos de avaliação no âmbito do primeiro círculo de avaliação interpares das medidas de combate ao terrorismo. O relatório, aprovado pelo grupo de trabalho sobre terrorismo em Março de 2007, é composto por duas partes: uma avaliação global sobre a aplicação das recomendações e um resumo geral da situação em cada Estado-Membro.

60. A proposta relativa à conclusão e à assinatura da Convenção do Conselho da Europa contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo está pendente no Conselho devido a desacordo entre os Estados-Membros.

61. Em 13 de Dezembro de 2006 a Comissão adoptou uma proposta de decisão relativa a uma série de acções para reforçar a capacidade da Comissão Europeia de contribuir para a gestão de crises a nível da UE, nomeadamente as relacionadas com atentados, campanhas ou ameaças terroristas[14]. Esta medida implica a aplicação da capacidade de gestão de crises, paralelamente ao desenvolvimento de disposições integradas de gestão de crises da UE.

62. A Comunicação da Comissão relativa a um **Programa Europeu de Protecção das Infra-Estruturas Críticas[15]** foi adoptada em 12 de Dezembro de 2006. O objectivo geral deste programa consiste em melhorar a protecção das infra-estruturas críticas na UE através da criação de um quadro comunitário para a protecção destas infra-estruturas.

63. Tendo em conta as reacções suscitadas pelo Livro Verde sobre a protecção das infra-estruturas, a proposta legislativa que inclui a criação de uma **rede de alerta para as infra-estruturas críticas (CIWIN)**, prevista inicialmente para 2006, teve de ser adiada para 2008.

64. No final de 2006 foi obtido um acordo político sobre o Instrumento Financeiro para a Protecção Civil, o que levou à adopção formal da decisão do Conselho[16] em 5 de Março de 2007.

1.3.3. Prevenção e luta contra a criminalidade organizada

65. Os **resultados** obtidos neste domínio em 2006 foram **inferiores** aos do ano anterior.

66. Em 2 de Maio de 2006 a Comissão adoptou o **Relatório sobre a aplicação da Decisão-Quadro do Conselho relativa à luta contra o tráfico de seres humanos**. Prevê-se para breve uma decisão da Comissão relativa à criação de um grupo de peritos sobre o tráfico de seres humanos.

---

14 C (2006)6507.
15 COM (2006) 786.
16 Decisão 2007/162/CE, Euratom do Conselho.

67. Em 7 de Agosto de 2006 foi adoptada a Comunicação intitulada "Elaboração de uma estratégia europeia coerente e global para a avaliação da criminalidade e da justiça penal: Plano de Acção da UE para 2006-2010", inicialmente prevista para 2005 e que está em fase de execução. O documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a aplicação da lei com base na comunicação de informações em matéria penal, previsto inicialmente para 2005, teve de ser adiado.

68. Em 2006 a **Europol** apresentou a primeira **avaliação da ameaça da criminalidade organizada** e, em Junho de 2006, o Conselho adoptou as conclusões que estabelecem as prioridades estratégicas.

69. Por falta de consenso, a maioria das acções propostas pela Comissão relacionadas com a prevenção da criminalidade organizada, o reforço dos instrumentos para combater os aspectos financeiros da criminalidade organizada, a melhoria da legislação e o reexaminar dos instrumentos jurídicos existentes não foram realizadas em 2006, tendo sido adiadas. Subsiste ainda uma reserva parlamentar em relação à adopção de uma decisão-quadro sobre a participação numa organização criminosa.

70. Em 22 de Maio de 2007 foi adoptada a Comunicação da Comissão sobre uma política geral de **luta contra a cibercriminalidade**, programada para 2006. Em 22 de Fevereiro de 2006 foi adoptada a proposta relativa à conclusão da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção em nome da CE.

1.3.4. Cooperação policial e aduaneira

71. Os **progressos** neste domínio têm sido **lentos**.

72. Em Dezembro de 2006 a Comissão apresentou uma proposta visando a criação da Europol com base numa decisão do Conselho, que incluía todas as alterações já inseridas nos três Protocolos, bem como outros aperfeiçoamentos, por forma a permitir à Europol enfrentar os novos desafios e tornar mais eficaz o seu apoio às autoridades policiais dos Estados-Membros.

73. A execução foi particularmente lenta em relação às medidas destinadas a melhorar a cooperação entre as autoridades policiais e a desenvolver o **acervo de Schengen** em matéria de cooperação operacional transnacional entre serviços policiais. A situação é idêntica para as medidas relacionadas com os programas de intercâmbios sistemáticos destinados a essas autoridades.

74. Registaram-se progressos na cooperação operacional. Em Maio de 2006 foi adoptado um conjunto de recomendações sobre o **sistema informático aduaneiro,** prosseguindo os trabalhos para reforçar a cooperação entre as autoridades policiais nos Balcãs Ocidentais graças a um importante instrumento, ou seja, a Iniciativa para a Cooperação no Sudeste Europeu (SECI). O Conselho adoptou as conclusões sobre o desenvolvimento do centro SECI em 4 e 5 de Dezembro de 2006. Prosseguem os esforços para dotar a Europol dos meios para desempenhar um papel central na luta contra a criminalidade organizada.

75. A definição do papel do Comité de Segurança (COSI) está associada à entrada em vigor do Tratado Constitucional.

1.3.5. Gestão de crises a nível da União Europeia

76. Ver os pontos 61 a 63.

1.3.6. Prevenção geral da criminalidade

77. Em 2006, a Comissão trabalhou no sentido do reforço e da profissionalização da prevenção da criminalidade, bem como do aprofundamento do papel da **rede europeia de prevenção da criminalidade (EUCPN)**. Mediante uma decisão de 7 de Agosto de 2006, foi instituído um grupo de peritos encarregado de examinar as necessidades políticas em matéria de dados sobre a criminalidade e a justiça penal.

1.3.7. Instauração e reforço da confiança mútua

78. Tal como previsto no Plano de acção de aplicação do Programa da Haia, em 29 de Junho de 2006 a Comissão adoptou uma comunicação sobre a formação judiciária. Além disso, em 11 de Julho de 2006 foi adoptada uma decisão da Comissão relativa à acção preparatória para execução do programa de intercâmbio destinado às autoridades judiciais. Os intercâmbios foram iniciados em Maio de 2007 e envolverão 400 juízes e magistrados. Uma avaliação do projecto-piloto está programada para 2007.

1.3.8. Cooperação judiciária em matéria penal

79. Em geral, os **progressos** neste domínio foram **lentos** e várias acções foram adiadas.

80. Neste domínio, os esforços desenvolvidos em 2006 incidiram sobretudo na prossecução da aplicação do **princípio de reconhecimento mútuo**. Em 4 de Julho de 2006, a Comissão adoptou um **documento de trabalho sobre a viabilidade de um índice de nacionais de países terceiros objecto de condenação na União Europeia**. Além disso, em 29 de Agosto de 2006, a Comissão adoptou uma proposta relativa ao **reconhecimento mútuo de medidas de controlo não privativas de liberdade tomadas antes do julgamento**.

81. A apresentação do segundo relatório sobre a aplicação da **Decisão-Quadro relativa ao mandado de detenção europeu e aos procedimentos de entrega** entre os Estados-Membros está prevista para o último trimestre de 2007. Foram adiados para 2008 o relatório sobre a aplicação da Decisão-Quadro, de 22 de Julho de 2003, relativa ao congelamento de bens ou de provas, bem como a proposta relativa às decisões de inibição de conduzir. A iniciativa para facilitar a incriminação de infracções ao código da estrada está prevista para o segundo trimestre de 2007.

82. O **Livro Verde relativo aos julgamentos por contumácia (in absentia)** teve de ser adiado, tal como a recomendação sobre normas mínimas para a recolha e o intercâmbio de provas electrónicas e o desenvolvimento da **Rede Judiciária Europeia em matéria penal**.

83. Em matéria de harmonização, em 26 de Abril de 2006 a Comissão adoptou o **Livro Verde sobre a presunção de inocência** que estava previsto para 2005. Contudo, o segundo relatório sobre a implementação da Decisão-Quadro relativa ao estatuto da vítima em processo penal, previsto inicialmente para 2005, foi novamente adiado para 2008, uma vez que os Estados-Membros não comunicaram informações suficientes.

1.3.9. Cooperação judiciária em matéria civil

84. Os **resultados** obtidos em 2006 neste domínio **foram notáveis**.

85. O Programa da Haia conferia grande importância ao aprofundamento da cooperação judiciária em matéria civil e à plena realização do programa de reconhecimento mútuo adoptado em 2000.

86. Em 17 de Julho de 2006 e 24 de Outubro de 2006 foram apresentados dois Livros Verdes, o primeiro sobre os conflitos de leis em matéria de regime patrimonial do casamento, incluindo a questão da competência e do reconhecimento mútuo, e o segundo sobre a execução efectiva das decisões judiciais.

87. O Regulamento que cria um **procedimento europeu de injunção de pagamento** foi adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu em 12 de Dezembro de 2006. Contudo, a adopção de uma directiva sobre certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial foi adiada devido ao debate ainda em curso no Parlamento Europeu.

88. No que diz respeito à cooperação reforçada, foi adoptado em 16 de Maio de 2006 o relatório sobre o funcionamento da **Rede Judiciária Europeia (RJE) em matéria civil e comercial (2005)**. Além disso, com base no referido relatório, está prevista uma proposta alterada para o último trimestre de 2007. Registaram-se progressos igualmente a nível dos trabalhos da RJE em matéria civil e das bases de dados sobre jurisprudência relativa aos instrumentos europeus.

89. No que diz respeito ao ordenamento jurídico internacional, o Programa da Haia convida a assegurar a coerência entre o ordenamento jurídico da UE e internacional e a intensificar as relações e a cooperação com organizações internacionais.

90. Em 5 de Outubro de 2006 o Conselho adoptou uma decisão sobre a adesão da Comunidade à Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. A adesão foi concretizada em 3 de Abril de 2007.

91. A ratificação da Convenção da Haia de 1996, relativa à jurisdição, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e de medidas de protecção dos filhos, está actualmente bloqueada devido a divergências entre o Reino Unido e a Espanha sobre a questão de Gibraltar. Estão em curso negociações.

2. ACOMPANHAMENTO DA TRANSPOSIÇÃO A NÍVEL NACIONAL

2.1. Metodologia

92. Os instrumentos legislativos em causa são os que estão sujeitos a transposição para o direito interno dos Estados-Membros, ou seja, as **directivas** e as **decisões-quadro**. Para efeitos do presente relatório, a data-limite considerada é **31 de Março de 2007**.

93. O quadro no Anexo 2 inclui o conjunto dos instrumentos cujo prazo de transposição tinha terminado na data fixada para efeitos do presente relatório.

94. A **metodologia** adoptada para efeitos do presente relatório é idêntica à descrita no relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2005[17].

2.2. Acompanhamento por política

2.2.1. Orientações gerais

95. Em matéria de **direitos fundamentais**, só a aplicação da Directiva 95/46/CE relativa à protecção dos dados pessoais é relevante no âmbito do actual quadro normativo. A directiva alcançou o seu objectivo de assegurar um nível elevado de protecção do direito dos cidadãos em matéria de privacidade e de supressão dos entraves à livre circulação de dados pessoais na União. Nos termos da Comunicação sobre o

[17] COM(2006) 333 final.

acompanhamento do programa de trabalho para uma melhor aplicação da Directiva relativa à protecção de dados, adoptada em 7 de Março de 2007[18], todos os Estados-Membros notificaram as medidas de transposição nacionais. Contudo, nalguns Estados-Membros a transposição é deficiente. Alguns Estados-Membros não incorporaram uma série de disposições importantes da directiva. Noutros casos, a transposição ou a prática não se realizou em conformidade com a directiva ou não se inseriu na margem de manobra dos Estados-Membros. Foram iniciados vários processos de infracção por não conformidade ou aplicação incorrecta, um dos quais chegou à fase de parecer fundamentado contra um Estado-Membro.

96. Dez Estados-Membros ainda não cumpriram a obrigação de comunicação referente à Decisão-Quadro relativa aos elementos constitutivos das infracções penais e das sanções aplicáveis no domínio do **tráfico ilícito de droga**.

2.2.2. Cidadania da União

97. A partir de 30 de Abril de 2006, a Directiva 2004/38/CE, que consolida e actualiza o **direito de livre circulação dos cidadãos da União** e dos membros das suas famílias, revogou e substituiu alguns instrumentos jurídicos em matéria de livre circulação dos cidadãos da UE e dos nacionais de países terceiros. Este instrumento jurídico constitui um **passo importante no que diz respeito aos direitos de livre circulação** conferidos aos cidadãos da UE e seus familiares. Após um atraso inicial na transposição (em 15 de Dezembro de 2006, pelo menos treze Estados-Membros receberam um parecer fundamentado por não comunicação), foram intensificados os esforços nesse sentido, verificando-se que actualmente só quatro Estados-Membros ainda não cumpriram a obrigação de comunicação, enquanto a Comissão examina as comunicações apresentadas por alguns Estados-Membros.

98. No que diz respeito à anterior legislação comunitária em matéria de direitos de livre circulação das pessoas, actualmente caducada, estão ainda pendentes alguns processos de infracção por não conformidade ou aplicação incorrecta em relação a cinco Estados-Membros, encontrando-se alguns na fase da carta de notificação a título do artigo 228.° do Tratado CE.

2.2.3. Asilo, migração e fronteiras

99. No domínio do **asilo**, o relatório de 2006 revelou mais uma vez **resultados muito satisfatórios** no que diz respeito às actividades da EURODAC. Contudo, a notificação de medidas de transposição de instrumentos como a directiva que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo é **decepcionante**. Persistem as lacunas no caso de cinco Estados-Membros e os progressos registados no último ano são muito limitados. Vários processos de infracção por não comunicação estão em fase de contencioso. No que diz respeito à directiva mais recente que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por refugiados ou pessoas que necessitem de protecção internacional e relativas aos respectivos estatutos, dezasseis Estados-Membros ainda não cumpriram a sua obrigação de comunicação, o que deu lugar a processos de infracção.

100. No que se refere à **migração legal**, oito Estados-Membros não comunicaram as suas medidas de transposição da directiva "reagrupamento familiar" e onze não o fizeram relativamente à directiva "estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de

[18] COM(2007) 87 final.

longa duração", embora o prazo de transposição tenha terminado há mais de um ano. No que diz respeito a directivas recentes sobre as condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos e outros fins análogos, bem como de nacionais de países terceiros vítimas do tráfico de seres humanos ou de uma acção de auxílio à imigração clandestina, a sua transposição devia ter sido concretizada durante o período visado pelo presente relatório. Contudo, respectivamente dezassete e onze Estados-Membros registam atraso no que diz respeito ao prazo de transposição.

101. Em matéria de **imigração ilegal**, registaram-se progressos na transposição de três instrumentos menos recentes, mas um Estado-Membro revelou ter especiais dificuldades. No que se refere a instrumentos mais recentes, os resultados da transposição são decepcionantes: sete Estados-Membros não cumpriram ainda a obrigação de transposição da directiva relativa à assistência nos casos de trânsito para efeitos de regresso por avião, sendo necessário recorrer ao Tribunal de Justiça relativamente a alguns. Quanto à directiva relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras, nove Estados-Membros registam atraso no que diz respeito ao prazo de transposição.

2.2.4. Segurança

102. É difícil avaliar o nível de aplicação dos instrumentos em matéria de **luta contra a criminalidade organizada** e de **cooperação policial e aduaneira**, em especial das convenções e dos protocolos adoptados no âmbito do Título VI do Tratado UE, tendo em conta que tais instrumentos não prevêem qualquer obrigação formal de comunicação por parte dos Estados-Membros nem de qualquer relatório de aplicação a nível nacional. A sua **rápida ratificação** continua a ser a principal prioridade.

103. Com efeito, o cumprimento e/ou a aplicação a nível nacional dos instrumentos jurídicos em matéria de terrorismo e de prevenção, bem como de luta contra a criminalidade organizada, são muito difíceis de avaliar, uma vez que não há quaisquer relatórios previstos por estes instrumentos nem qualquer obrigação de os Estados-Membros comunicarem as medidas nacionais relevantes. No que diz respeito à Decisão-Quadro relativa a disposições de cooperação entre as unidades de informação financeira, cinco Estados-Membros ainda não comunicaram medidas de transposição nacionais, embora o prazo de transposição já tenha sido ultrapassado há cerca de sete anos.

104. Em matéria de **cooperação policial e aduaneira**, registaram-se progressos na ratificação da Convenção de Nápoles II. Vários Estados-Membros devem desenvolver mais esforços a nível da transposição da posição comum sobre o intercâmbio de dados com a Interpol.

2.2.5. Justiça

2.2.5.1. Justiça em matéria penal

105. No domínio do **reconhecimento mútuo**, todos os Estados-Membros comunicaram medidas de transposição nacionais relativas ao mandado de detenção europeu. Contudo, pelo menos quatro Estados-Membros são convidados a desenvolver esforços para dar pleno cumprimento a esta Decisão-Quadro. Em meados de 2007 o Conselho deve publicar um relatório sobre a aplicação prática deste instrumento que resume os principais resultados verificados em cerca de dez Estados-Membros e que serão objecto de uma avaliação até esse momento.

106. A transposição da Decisão-Quadro relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas é decepcionante. Mais de dezoito meses após o termo do prazo de transposição, treze Estados-Membros ainda não cumpriram, ou só cumpriram parcialmente, a sua obrigação de comunicação.

107. Ainda não foram disponibilizados dados sobre a Decisão-Quadro relativa às sanções pecuniárias.

108. No que se refere aos instrumentos de harmonização no domínio da **cooperação judiciária** em matéria penal, no período abrangido pela presente comunicação a Comissão publicou alguns relatórios sobre os instrumentos relacionados com meios de pagamento diferentes de numerário, branqueamento de capitais, instrumentos e produtos do crime, bem como os relacionados com o tráfico de seres humanos, a entrada, o trânsito e a residência não autorizados, cujas conclusões referem que a transposição é globalmente insatisfatória nos Estados-Membros avaliados. O número de Estados-Membros que não cumpriu a sua obrigação de comunicação varia, mas mantém-se elevado.

109. Quanto à Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo, todos os 25 Estados-Membros comunicaram as respectivas medidas de transposição, embora o nível de transposição nem sempre esteja completo. O segundo relatório, que abrange todos os Estados-Membros da UE e deverá estar concluído em meados de 2007, fornecerá mais informações.

110. Registaram-se progressos na ratificação por parte de quatro Estados-Membros da UE-10 da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades e seus protocolos.

2.2.5.2. Justiça em matéria civil

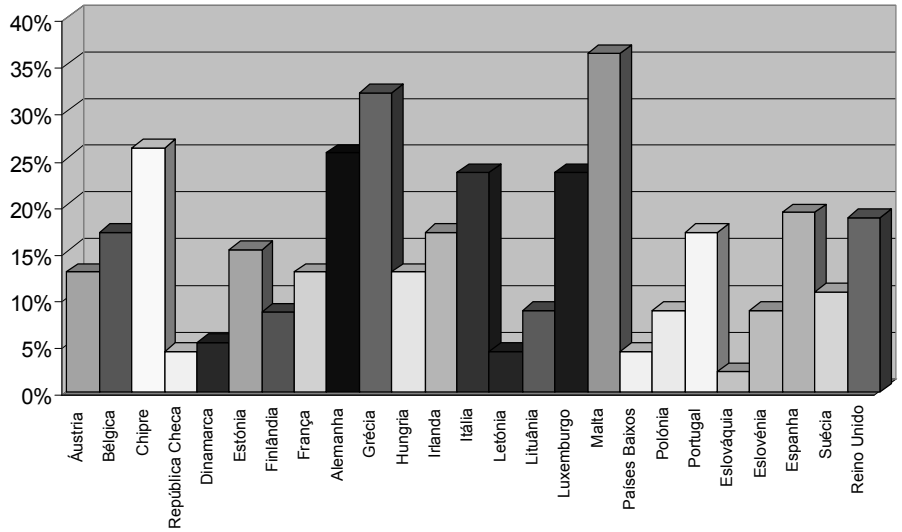
111. A transposição de duas directivas relativas à **assistência judiciária** e à **indemnização das vítimas da criminalidade** pode ser considerada satisfatória, embora persistam lacunas por parte, respectivamente, de um e de quatro Estados-Membros que ainda não cumpriram integralmente a sua obrigação de comunicação.

112. Em 2007 será avaliada a aplicação de dois regulamentos, um relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil ou comercial e o outro relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial. No que diz respeito ao "Regulamento Bruxelas II bis" (relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental), todos os Estados-Membros comunicaram informações sobre os tribunais e as vias de recurso.

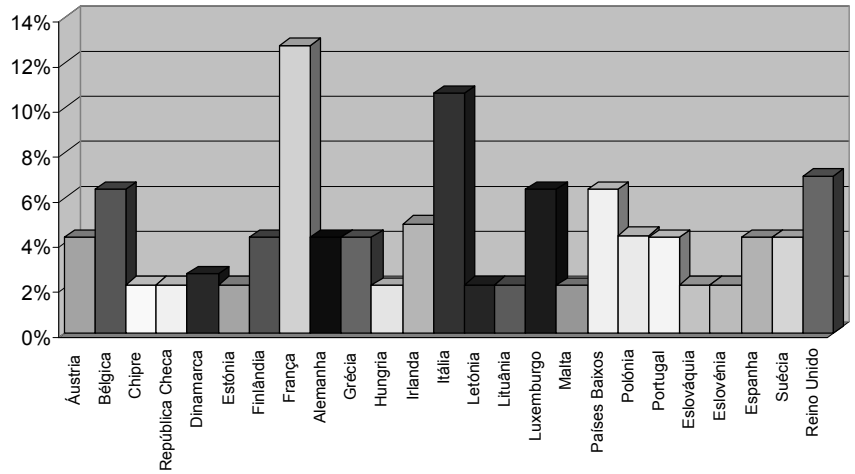
2.3. Acompanhamento por Estado-Membro

113. Os dados globais seguintes, tendo por base o conjunto dos instrumentos, resultam de dois indicadores que figuram no quadro do Anexo 2. Os dois primeiros quadros apresentam, por um lado, os casos de não comunicação das medidas nacionais de transposição e, por outro, os casos de transposição ou aplicação incorrecta. O terceiro quadro apresenta os dados globais correspondentes aos dois indicadores.

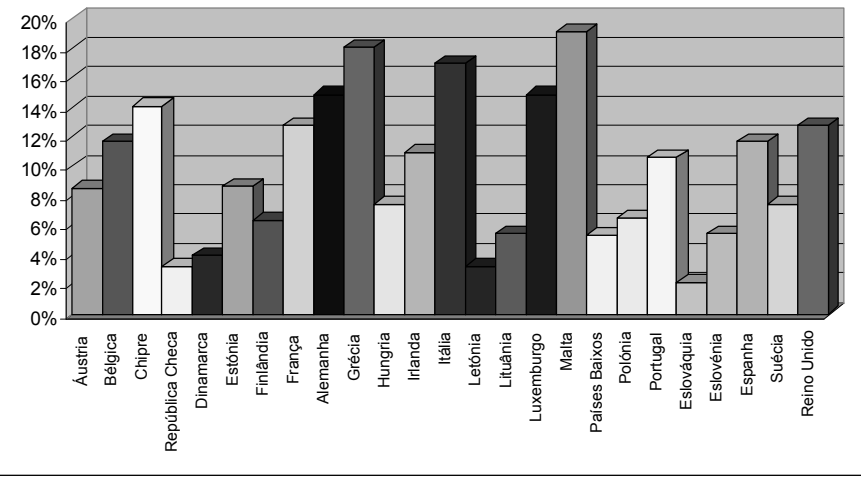
Não comunicação de medidas nacionais à Comissão



Não conformidade/aplicação incorrecta



Défice de aplicação global por Estado-Membro



3. CONCLUSÕES

114. Este segundo exercício de acompanhamento do Programa da Haia revela uma **enorme disparidade** em termos de progressos entre a adopção de instrumentos a nível da UE e a sua **aplicação a nível nacional**. Enquanto a adopção por parte das instituições foi em geral positiva nos domínios abrangidos pelo Título IV do Tratado CE, a aplicação a nível nacional é ainda bastante deficiente.

115. Não obstante os progressos significativos registados a nível comunitário, a **aplicação global do Programa da Haia foi inferior à de 2005**. Esta situação deve-se principalmente a **progressos insuficientes** nos domínios abrangidos sobretudo pelo terceiro pilar, designadamente a prevenção e a luta contra a criminalidade organizada, a cooperação policial e aduaneira, a gestão de crises a nível da UE e a cooperação judiciária em matéria penal.

116. Registaram-se, no entanto, progressos importantes. Em comparação com 2005, o **grau de realização foi mais elevado em 2006 nos domínios** seguintes (principalmente do primeiro pilar): respeito e protecção dos direitos fundamentais, política de luta contra a droga, migração e asilo, políticas de vistos e fronteiras e cooperação judiciária em matéria civil.

117. No que diz respeito aos **instrumentos jurídicos abrangidos pelo Título IV do Tratado CE**, alguns Estados-Membros da UE-15 registaram certos progressos em matéria de comunicação das medidas nacionais de transposição em comparação com a situação verificada no relatório do último ano. Em geral, os Estados-Membros da UE-10 também registaram progressos quanto ao respeito da sua obrigação de comunicação. Em contrapartida, a situação continua a ser decepcionante no que diz respeito ao número de Estados-Membros que não respeitou o prazo de transposição, bem como aos atrasos de transposição que excedem muitas vezes um ano ou mesmo vários anos.

118. Quanto aos **instrumentos jurídicos abrangidos pelo Título VI do Tratado UE**, deviam ser desenvolvidos esforços suplementares tendo em vista uma aplicação mais atempada e completa. Embora os Estados-Membros tenham registado progressos em relação a alguns instrumentos jurídicos no último ano, são de lamentar enormes atrasos na comunicação das medidas de transposição de decisões-quadro. Tais atrasos atingem por vezes vários anos. Essas comunicações tardias, bem como a não transposição a nível nacional de instrumentos da UE, conduzem a um **quadro normativo "virtual"** no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal. Além disso, a transposição efectuada pelos Estados-Membros objecto de avaliação é frequentemente incompleta ou incorrecta.

119. Embora vários motivos expliquem a regressão verificada em 2006, deve sublinhar-se que a lentidão dos resultados em matérias abrangidas pelo Título VI do Tratado da União Europeia **confirma as preocupações** manifestadas pela Comissão no seu relatório anual de 2005.

120. Esta evolução negativa reforça a avaliação da Comissão apresentada na sua Comunicação de 28 de Junho de 2006 intitulada "Aplicação do Programa da Haia: o rumo a seguir", que refere a necessidade de **melhorar o processo de tomada de decisão** nos domínios abrangidos pelo Título VI do Tratado UE.

121. Tal como o Conselho Europeu de Dezembro de 2006 sublinhou, os mecanismos de tomada de decisões que se aplicam no domínio da justiça e dos assuntos internos nem sempre contribuem para a eficácia dos processos de decisão. A Comissão

confirma a sua apreciação nos termos da qual, com vista a progredir na via do estabelecimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça nos domínios abrangidos pelo Título VI do Tratado UE, devem ser adoptados processos de tomada de decisões mais eficazes, mais transparentes e mais responsáveis.