

(Actos adoptados em aplicação do título VI do Tratado da União Europeia)

PLANO DE ACÇÃO DO CONSELHO E DA COMISSÃO SOBRE A MELHOR FORMA DE APLICAR AS DISPOSIÇÕES DO TRATADO DE AMSTERDÃO RELATIVAS À CRIAÇÃO DE UM ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA

Texto aprovado pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos de 3 de Dezembro de 1998

(1999/C 19/01)

SUMÁRIO

	Página
PARTE I: INTRODUÇÃO	2
PARTE II: PRIORIDADES E MEDIDAS.....	6
A. Critérios de selecção de prioridades.....	6
B. Políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas.....	7
I. Medidas no domínio do asilo, fronteiras externas e imigração	7
II. Cooperação judiciária em matéria civil	10
C. Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal.....	11
I. Cooperação policial.....	11
II. Cooperação judiciária em matéria penal.....	12
III. Aproximação das normas em matéria penal	13
IV. Questões horizontais.....	13

PARTE I

INTRODUÇÃO

1. O Conselho Europeu reunido em Cardiff solicitou ao Conselho e à Comissão que lhe apresentassem, na Cimeira de Viena, um plano de acção sobre «a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amesterdão relativas ao estabelecimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça».

Os chefes de Estado e de Governo reunidos em Pörschach confirmaram mais uma vez a importância que atribuem a este assunto ao acordarem em realizar um Conselho Europeu extraordinário em Tampere, em Outubro de 1999.

O Tratado de Amesterdão prevê que as políticas em matéria de vistos, asilo, imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas, tais como a cooperação judiciária em matéria civil, sejam transferidas do «terceiro» para o «primeiro pilar» da UE (embora nem todos os procedimentos de «primeiro pilar» sejam aplicáveis), ao passo que as disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal constantes do novo título VI do TUE continuam a fazer parte do «terceiro pilar» da UE. A par destas alterações de competências, o Tratado de Amesterdão contém ainda as linhas gerais que determinam o conteúdo dos futuros trabalhos nos domínios actualmente abrangidos pelo «terceiro pilar».

2. Ao solicitar ao Conselho e à Comissão que apresentassem o plano de acção, o Conselho Europeu de Cardiff deu um sinal claro de que, em seu entender, essas disposições oferecem novas oportunidades para abordar um domínio que suscita grande preocupação na opinião pública e, por conseguinte, para aproximar a União Europeia dos cidadãos.
3. Sem pretender subestimar o que já foi alcançado neste domínio ao abrigo do Tratado CE, das disposições do título VI do Tratado de Maastricht e no âmbito de Schengen, vale a pena recordar as razões por que as novas disposições adoptadas em Amesterdão abrem novas e melhores perspectivas. Em primeiro lugar, é enunciado o objectivo de manter e desenvolver a União como um espaço de liberdade, de segurança e de justiça e são passados em revista os vários aspectos relevantes. Em segundo lugar, a União foi dotada do enquadramento necessário para desenvolver as suas actividades e os instrumentos pertinentes foram reforçados e simultaneamente, graças ao incremento do papel a desempenhar pelo

Tribunal de Justiça Europeu e pelo Parlamento Europeu, passaram a estar sujeitos a um controlo judiciário e democrático mais apertado. O método comunitário é alargado pela comunitarização de alguns domínios do actual «terceiro pilar» e pela eliminação das restrições que se aplicavam às instituições comunitárias no domínio da cooperação policial e da justiça social. O acesso ao orçamento comunitário passou a ser menos difícil e, por fim, a integração de Schengen representa o reconhecimento dos esforços dos Estados-membros que se empenharam nesta cooperação e proporciona à União uma base para desenvolvimento futuro.

4. Ao elaborar o presente plano de acção, o Conselho e a Comissão partem do pressuposto de que uma das chaves do êxito consiste em assegurar que o espírito de cooperação interinstitucional inerente ao Tratado de Amesterdão se traduza na prática, sobretudo no tocante às novas responsabilidades, incluindo o direito alargado de iniciativa conferido pelo Tratado de Amesterdão à Comissão. O que é importante não é tanto o facto de dispor de um direito de iniciativa, partilhado ou exclusivo, mas sim a forma como esse direito é exercido. De qualquer modo, o Tratado prevê que, durante um período de cinco anos até à plena concretização da livre circulação de pessoas, o direito de iniciativa seja partilhado entre a Comissão e os Estados-membros no que respeita às matérias transferidas para o quadro comunitário.
5. Embora qualquer plano de acção deva forçosamente reflectir em termos concretos as prioridades e o calendário estabelecidos pelo próprio Tratado de Amesterdão, deverá traduzir também a abordagem geral e a filosofia inerente ao conceito de um «espaço de liberdade, de segurança e de justiça». Estas três noções estão intrinsecamente ligadas. A liberdade perde muito do seu sentido se não puder ser vivida num ambiente de segurança, solidamente assente num sistema de justiça no qual todos os cidadãos e residentes da União possam ter confiança. Estes três conceitos indissociáveis têm um mesmo «denominador comum» - as pessoas - e a plena realização de um, pressupõe a plena realização dos outros. Manter o equilíbrio entre estes conceitos deve constituir o fio condutor da acção da União. Refira-se, neste contexto, que o Tratado que institui as Comunidades Europeias [artigo 61.º ex artigo 73.º I, alínea a)], estabelece uma ligação directa entre as medidas que estabelecem a livre circulação de pessoas e as medidas específicas destinadas a combater e a prevenir a criminalidade (artigo 31.ºE do TUE), criando

assim um vínculo de condicionalidade entre as duas áreas.

A. UM ESPAÇO DE LIBERDADE

a) Um conceito mais amplo de liberdade

6. A liberdade sob a forma da livre circulação de pessoas no interior da União Europeia continua a ser um objectivo fundamental do Tratado, para o qual as medidas complementares inspiradas nos conceitos da segurança e justiça devem prestar um contributo essencial. A iniciativa de Schengen mostrou o caminho a seguir e fornece a base para o desenvolvimento futuro. Contudo, o Tratado de Amesterdão também abre caminho para conferir à noção de «liberdade» um significado que vai para além da livre circulação de pessoas através das fronteiras internas. É também a liberdade de viver num ambiente em que a lei é respeitada, na certeza de que as autoridades públicas envidam todos os esforços, individualmente ou em conjunto (no plano nacional, da União e para além dela) para combater e refrear aqueles que pretendem negar ou abusar desta liberdade. A liberdade pressupõe igualmente o respeito de todos os direitos humanos fundamentais, incluindo a protecção contra todas as formas de discriminação, tal como previsto nos artigos 12.º e 13.º do TCE e 6.º do TUE.

7. Outro aspecto fundamental da liberdade que merece especial atenção no contexto da actual sociedade da informação, em rápida mutação, é o respeito pela privacidade e, nomeadamente, pela protecção de dados pessoais. Numa altura em que estão a ser criados ficheiros de dados pessoais e se procede ao intercâmbio de informações com vista a melhorar a cooperação policial e judiciária em matéria penal, é verdadeiramente essencial sublinhar o justo equilíbrio entre a segurança pública e a protecção da privacidade dos indivíduos.

b) Políticas de imigração e asilo

8. Ao analisar as prioridades futuras, devem ser aplicadas considerações diferentes à política de imigração, por um lado, e à política de asilo, por outra. Os trabalhos nestes domínios serão essencialmente determinados pelo facto de o novo Tratado prever a obrigação de actuar durante um período de cinco anos num amplo conjunto de domínios ligados à imigração e ao asilo, tanto a nível da substância como dos procedimentos. Foi já realizado um volume substancial de trabalho. No entanto, os instrumentos até agora adoptados acusam dois tipos de insuficiências: são frequentemente fundados em actos sem efeitos jurídicos vinculativos, tais como resoluções ou recomendações, e não integram mecanismos adequados de acompanhamento. O compromisso assumido no Tratado de Amesterdão no sentido de serem utiliza-

dos futuramente instrumentos comunitários proporciona a possibilidade de corrigir estas insuficiências, sempre que necessário. Haverá, por um lado, que atribuir especial importância ao combate à imigração clandestina, sem deixar de garantir, por outro lado, a integração e os direitos de nacionais de países terceiros que se encontrem legalmente na União e assegurar a devida protecção dos que dela necessitem, ainda que não preencham integralmente os critérios da Convenção de Genebra.

B. UM ESPAÇO DE SEGURANÇA

9. Só é possível tirar pleno partido das vantagens proporcionadas por um espaço de liberdade se as pessoas que delas beneficiam viverem num espaço no qual se sintam em segurança.

10. O objectivo acordado não consiste em criar um espaço de segurança europeu que constitua um território comum, no qual seriam aplicados procedimentos uniformes de detecção e de investigação a todas as instâncias policiais e judiciárias no tratamento das questões de segurança na Europa. As novas disposições também não afectam o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros para assegurarem o respeito da lei e garantirem a segurança interna.

11. O Tratado de Amesterdão fornece, antes de mais, um quadro institucional para desenvolver uma acção comum aos Estados-membros nos domínios indissociáveis da cooperação policial e judiciária em matéria penal, oferecendo deste modo não apenas mais segurança aos seus cidadãos, mas defendendo também os interesses da União, incluindo os seus interesses financeiros. O objectivo declarado consiste em prevenir e combater no plano adequado «a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude».

a) Criminalidade organizada

12. A resposta da União ao desafio da criminalidade organizada consta do plano de acção aprovado pelo Conselho Europeu de Amesterdão, que prevê uma abordagem integrada em cada fase, desde a prevenção e a repressão até aos procedimentos penais. Foram já realizados importantes progressos, tal como reconheceu o Conselho Europeu de Cardiff, mas as oportunidades oferecidas pelo Tratado de Amesterdão deverão ser exploradas mesmo depois da plena execução do plano de acção.

b) Droga

13. O domínio da droga merece uma referência especial. A droga constitui uma ameaça para a segurança colectiva e individual, a qual pode revestir-se de diversas formas, que estão frequentemente, mas nem sempre, ligadas à criminalidade organizada. É um domínio em que a Europa tem vindo a desempenhar um papel específico e influente, ao preconizar uma política global fundada na responsabilidade partilhada entre países consumidores e países produtores. No entanto, neste quadro global, é evidente que um dos factores essenciais será a mobilização de todas as forças de que os diferentes serviços repressivos possam dispor colectivamente para combater os traficantes e as organizações criminosas que operam à sua sombra. O plano de acção da União contra a droga para 2000-2004, que está a ser debatido na Comissão e no Conselho, deverá ser elaborado e aplicado por forma a aproveitar plenamente as possibilidades criadas pelo novo Tratado.

c) Europol

14. O novo Tratado reconhece o papel essencial e central que a Europol deverá desempenhar ao exigir que sejam adoptadas certas medidas específicas durante um período de cinco anos após a sua entrada em vigor. O novo Tratado prevê, em especial, maior cooperação e apoio a tarefas operacionais da Europol. Por isso, a partir do momento em que a convenção relativa à Europol foi finalmente ratificada por todos os Estados-membros, é importante dar início o mais rapidamente possível aos trabalhos de aplicação destas medidas, por forma a que a Europol possa desempenhar plenamente o seu novo papel de instrumento indispensável de cooperação europeia. Estes desenvolvimentos devem fundar-se no acervo da Unidade «Droga» da Europol que, enquanto precursor da Europol, adquiriu experiência em domínios como o intercâmbio de informações, o apoio técnico operacional, as análises de ameaça e os relatórios sobre a situação.

C. UM ESPAÇO DE JUSTIÇA

15. O novo impulso conferido pelo Tratado de Amesterdão e os instrumentos que este introduziu proporcionam a possibilidade de analisar aquilo que o espaço de «justiça» deve procurar realizar respeitando ao mesmo tempo o facto de que, por razões que se prendem essencialmente com a história e a tradição, os sistemas judiciários apresentam diferenças substanciais entre os Estados-membros. O grande objectivo consiste em proporcionar aos cidadãos um sentimento comum de justiça em toda a União. A justiça deve ser encarada como um meio de facilitar a vida quotidiana das pessoas e de submeter aos seus procedimentos aqueles que ameaçam a liberdade e a segurança dos indivíduos e da sociedade. Isto implica

proporcionar o acesso à justiça e estabelecer plena cooperação entre os Estados-membros no domínio judicial. O Tratado de Amesterdão fornece um quadro conceptual e institucional para garantir que estes valores sejam defendidos em toda a União.

Tanto em matéria civil como plena a rápida ratificação e a efectiva implementação das convenções adoptadas são cruciais para alcançar um espaço de justiça.

a) Cooperação judiciária em matéria civil

16. O reforço da cooperação judiciária em matéria civil, cujo desenvolvimento foi por muitos considerado demasiado lento, representa uma etapa fundamental na criação de um espaço judiciário europeu que comporte benefícios palpáveis para os cidadãos da União. Os cidadãos que respeitam a lei têm, com efeito, o direito de esperar que a União simplifique e facilite o seu ambiente judicial. Neste aspecto, princípios como a segurança jurídica e a igualdade no acesso à justiça deverão constituir um objectivo essencial, o que implica uma identificação fácil do órgão jurisdicional competente, uma indicação clara do direito aplicável, a existência de procedimentos judiciais rápidos e equitativos e procedimentos de execução eficazes.

b) Cooperação judiciária em matéria penal

17. Existe uma clara necessidade de melhorar e acelerar a cooperação judiciária em matéria penal tanto entre os Estados-membros como com países terceiros, tendo em vista, nomeadamente, a intensificação da cooperação policial. Seja qual for a sua eficácia, a cooperação judiciária em matéria penal encontra-se actualmente limitada face a fenómenos como a criminalidade organizada, a menos que se registre uma simplificação dos procedimentos e, quando necessário, uma aproximação das legislações.
18. Em termos concretos, tal significa, antes de mais, que os comportamentos criminosos devem ser abordados de forma igualmente eficaz por toda a União: terrorismo, corrupção, tráfico de seres humanos e criminalidade organizada devem ser objecto de medidas que instituem regras mínimas relativamente aos elementos constitutivos das infracções penais e deverão ser processados com o mesmo rigor, independentemente do local em que se verificarem. Se um comportamento criminoso grave receber um tratamento equivalente e se as garantias processuais forem comparáveis em toda a União, há que examinar as possibilidades de melhorar a coordenação da repressão sempre que seja possível conciliar uma maior eficácia com o respeito dos direitos individuais. Tal aplica-se, em especial, aos domínios em que a União já desenvolveu políticas comuns e aos domínios em que os aspectos transfronteiras são importantes, tais como os crimes no domínio do ambiente, os crimes

que envolvem altas tecnologias, a corrupção e a fraude, o branqueamento de capitais, etc. Em conformidade com o disposto no Tratado de Amesterdão, há que desenvolver os poderes da Europol e analisar as competências e o papel das autoridades judiciárias em relação à Europol, quer a nível dos Estados-membros quer a nível da União.

c) Procedimentos

19. As regras processuais deverão proporcionar, de um modo geral, as mesmas garantias, por forma a assegurar que não haja tratamentos desiguais de um órgão jurisdicional para outro. Em princípio, esta função de garantias processuais adequadas e comparáveis foi já obtida através das salvaguardas da Convenção Europeia para a protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e à sua dinâmica interpretação pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em especial no que se refere aos direitos da defesa nos processos penais. Todavia, afigura-se útil complementar esses princípios básicos através de padrões e códigos de boas práticas em áreas de interesse transnacional e de preocupação comum (por exemplo, interpretação) que poderão ser igualmente alargadas a certas partes da execução das decisões penais, incluindo, por exemplo, a confiscação de bens e aspectos da reintegração dos infractores e do apoio às vítimas.

d) Litígios transfronteiras

20. As dificuldades com que os cidadãos são inevitavelmente confrontados nos litígios transfronteiras, tanto em matéria civil como em matéria penal, deverão ser neutralizadas na medida do possível. Tal implica, por exemplo, simplificar a comunicação de documentos e de informações, utilizar formulários multilingues e criar mecanismos ou redes de assistência e de aconselhamento em processos transnacionais e eventuais regimes de assistência jurídica nesses processos.

D. ALARGAMENTO

21. Existe uma relação importante com o processo de alargamento, nomeadamente no tocante à estratégia de pré-adesão.

Os países candidatos à adesão à União Europeia não ignoram que o domínio da Justiça e dos Assuntos Internos se reveste de significado especial para as suas candidaturas.

Contudo, o acervo JAI distingue-se, pela sua natureza, de outras partes do acervo da União. Muito resta ainda por fazer, pelo que este acervo sofrerá alterações constantes ao longo dos anos de pré-adesão.

A adopção do plano de acção terá a vantagem suplementar de definir, também para os países candidatos, de forma clara e abrangente as prioridades da União neste domínio.

E. RELAÇÕES COM PAÍSES TERCEIROS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

22. Os desenvolvimentos introduzidos pelo Tratado de Amesterdão aumentarão também o papel da União enquanto agente e parceiro na cena internacional, tanto bilateralmente como em instâncias multilaterais. Por conseguinte, e com base no diálogo já encetado pela União com um crescente número de países terceiros e organizações e instâncias internacionais a nível de cooperação JAI (como por exemplo a Interpol, o ACNUR, o Conselho da Europa, o G8 e a OCDE), pode esperar-se que esta vertente externa da acção da União assumirá uma dimensão nova e mais exigente. É necessário que se utilizem plenamente os novos instrumentos proporcionados pelo Tratado. A comunitarização das questões relacionadas com o asilo, a imigração e a cooperação judiciária em matéria civil permite nomeadamente à Comunidade - na medida autorizada pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça Europeu no que se refere à competência externa da Comunidade - exercer internacionalmente a sua influência nestas matérias. Nos temas que continuam a ser do âmbito do título VI do TUE, a União pode também recorrer à possibilidade de o Conselho concluir acordos internacionais em matérias do âmbito desse título VI, bem como à possibilidade de a presidência, assistida pelo secretário-geral do Conselho e em plena associação com a Comissão, representar a União nesses domínios.

F. ESTRUTURAS DE TRABALHO NO DOMÍNIO DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS

23. As novas disposições, quer do Tratado de Amesterdão, quer do protocolo que integra o Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, com o seu carácter vincadamente transpilar, terão também de ser reflectidas nas estruturas de trabalho do Conselho. O Tratado não pretendia de modo algum compartimentar a forma como as diferentes componentes deste espaço de liberdade, de segurança e de justiça são tratadas, por um lado, pelas estruturas da Comunidade Europeia e, por outro lado, pela União Europeia, uma vez que, em ambos os casos, independentemente de se tratar de competências do «primeiro» ou do «terceiro pilares», a responsabilidade por alcançar esse objectivo recai sobre o Conselho, na sua composição de ministros da Justiça e dos Assuntos Internos. Será, por conseguinte, essencial que, antes da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, sejam estabelecidas, para o efeito, disposições adequa-

das, no respeito pelo Tratado, que facilitem a função de coordenação do Comité de Representantes Permanentes.

Será igualmente importante estabelecer o enquadramento adequado para abranger o caso específico do Sistema de Informação de Schengen, a fim de permitir a transição harmoniosa do sistema, sem nada retirar à sua eficácia. Poder-se-iam iniciar também, a médio prazo, debates sobre as perspectivas de desenvolvimento do SIS II, após o seu alargamento.

Já estão a ser desenvolvidos, no âmbito do Comité K.4, actuando com base n.º 1 do artigo K.4 do TUE, os trabalhos relativos às necessárias disposições estruturais, incluindo uma reflexão sobre a necessidade de os domínios da migração e do asilo, bem como do direito civil, continuarem a ser coordenados por comités constituídos por funcionários de alto nível.

Esta reforma das estruturas de trabalho deverá basear-se nos seguintes princípios: racionalização e simplificação (procurar que um número adequado de grupos responda aos objectivos fixados pelo Tra-

tado, evitar a duplicação de esforços), especialização e responsabilidade (dos grupos constituídos por peritos com um nível adequado de responsabilidade no seu próprio Estado, uma posição adequada reservada às estruturas operacionais - Europol, Rede Judiciária Europeia), continuidade (carácter permanente dos grupos que respondam a objectivos permanentes do Tratado, mecanismo de acompanhamento de todos os instrumentos adoptados), transparência (clareza nos mandatos e nas relações entre os grupos) e flexibilidade (possibilidade de adaptar as estruturas a muito breve prazo fazer face a novas problemáticas que exijam um tratamento específico urgente).

A entrada em vigor do Tratado de Amesterdão levanta igualmente um certo número de questões jurídicas resultantes da passagem de determinadas políticas do «terceiro» para o «primeiro pilar», assim como da passagem a novas formas de actos e de procedimentos no «terceiro pilar». É o caso, por exemplo, da questão da transferência para a competência comunitária de convenções neste domínio, que estarão assinadas mas ainda não ratificadas no momento da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

PARTE II

PRIORIDADES E MEDIDAS

A. CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DAS PRIORIDADES

24. Vários princípios determinaram a forma como o Conselho e a Comissão identificaram — e tencionam implementar — as medidas enumeradas nesta parte:

- i) O próprio *Tratado de Amesterdão* estabeleceu algumas orientações claras sobre as medidas a que deve ser dada importância prioritária, nomeadamente durante os primeiros cinco anos após a sua entrada em vigor. O plano de acção deverá respeitar estas orientações;
- ii) O princípio da *subsidiariedade*, que se aplica a todas as vertentes de acção da União, é de particular relevância para criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça;
- iii) O princípio da *solidariedade* entre Estados-membros e entre estes e as instituições europeias deverá ser aplicado perante os desafios transnacionais que o crime organizado e os movimentos migratórios constituem;

iv) A *eficácia operacional* na implementação do quadro jurídico estabelecido pelo Tratado não é menos importante do que o próprio quadro legislativo. As medidas adoptadas deverão ir ao encontro das necessidades factuais e representar um valor acrescentado. Neste contexto, a metodologia, que já demonstrou o seu valor, por exemplo, no âmbito de Schengen, deveria ter o seu lugar no plano de acção da União.

v) A *responsabilidade pela salvaguarda da segurança interna incumbe aos Estados-membros*. Por conseguinte, ao desenvolver a cooperação europeia, é importante ter em conta os interesses nacionais e as abordagens comuns, bem como as diferenças.

vi) Uma *abordagem realista* exige que, ao serem seleccionadas as prioridades, se tenham em conta as disponibilidades em termos de recursos e de calendário.

25. De acordo com o artigo 2.º do TUE, a União deve estabelecer para si própria o objectivo de manter e desenvolver um espaço de liberdade, de segurança e

de justiça, em que seja assegurada a liberdade de circulação das pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlo nas fronteiras externas, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade. A interdependência entre os diferentes aspectos deste objectivo global é confirmada pela alínea a) do artigo 61.º, que faz referência à alínea e) do artigo 31.º do TUE. Convirá, por conseguinte, para garantir o grau mais elevado possível de segurança da população, que acções de um determinado domínio sejam realizadas em estreita conjugação com outras, de outro domínio, tanto em termos de conteúdo como de calendário.

26. A integração do acervo de Schengen no quadro da União Europeia implicará que, a partir da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, os objectivos da Comunidade tal como definidos em todo o artigo 62.º do TCE e, em larga medida, no n.º 3, alínea b), do artigo 63.º do TCE, nas respectivas versões constantes do Tratado de Amesterdão, terão em grande parte sido realizados em relação a 10 Estados-membros e, em relação a 13 Estados-membros, a partir da data da decisão do Conselho constante do n.º 2 do artigo 2.º do Protocolo Schengen. Significa isto que muito do trabalho substantivo terá sido efectuado com grande antecedência em relação ao prazo limite de cinco anos estabelecido por esses artigos. Tal permitirá que, num primeiro momento, o Conselho concentre especialmente a sua atenção noutros objectivos da Comunidade e da União no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, para a realização dos quais foi estabelecido um prazo limite de cinco anos [n.º 1 do artigo 63.º e n.º 2, alínea a), do artigo 63.º do TCE e n.º 2 do artigo 30.º do TUE, por exemplo], e possa lidar com questões que exigem um tratamento urgente ou se tornam politicamente importantes.

A fim de concretizar as prioridades enumeradas nestes artigos, terão de ser envidados esforços para adoptar as medidas especificadas nas secções seguintes.

27. De acordo com as disposições do Tratado, deverá ser igualmente tida em conta a posição do Reino Unido e da Irlanda ao abrigo dos protocolos ao Tratado de Amesterdão e, na definição das prioridades, terão de ser tidos em conta os planos existentes e a necessidade de desenvolver continuamente os actuais programas de trabalho a médio prazo.

28. Ao estabelecer as prioridades em termos de conteúdo e de política foi preciso ter em conta sobretudo os projectos já em curso ou cujos trabalhos ainda não estarão provavelmente terminados no momento da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. De um modo geral, foi nossa preocupação garantir a máxima continuidade não obstante a plena adaptação ao novo enquadramento.

29. No domínio legislativo, foi necessário ter em conta o acervo do «terceiro pilar» para decidir caso a caso quais das regulamentações existentes deveriam eventualmente ser substituídas por regras mais eficazes. Tratou-se neste contexto sobretudo das normas não vinculativas.

30. A entrada em vigor do Tratado de Amesterdão terá provavelmente como consequência o aumento do número de processos pendentes perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Ora, um espaço de liberdade, de segurança e de justiça requer precisamente que os processos judiciais sejam decididos tão rapidamente quanto possível. Por conseguinte, é do interesse, quer dos Estados-membros, quer dos particulares, que seja dada prioridade à análise, em conjunto com o Tribunal de Justiça, de todas as formas possíveis de reduzir a duração média de pendência dos processos perante o Tribunal, especialmente para os pedidos de decisões a título prejudicial baseados nas disposições do título VI do TUE e do título IV do TCE.

31. A ordem de prioridades a seguir enunciada começa logicamente a contar a partir do momento da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. As medidas prioritárias integram-se em duas categorias. Por um lado, as acções e medidas que importa implementar ou adoptar no prazo de dois anos a contar da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (a seguir designadas por «medidas a tomar no prazo de dois anos»), e, por outro, as acções e medidas que deverão ser adoptadas ou implementadas no prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado, ou que, pelo menos, deverão começar a ser elaboradas (a seguir designadas por «medidas a tomar no prazo de cinco anos»). Todavia, muitas das actividades da primeira fase poderão ter de começar a ser lançadas logo a seguir à adopção do presente plano de acção, dado que requerem um trabalho preparatório, por exemplo nos grupos técnicos, trabalho esse que, na medida do possível, deverá estar concluído à data de entrada em vigor do Tratado. Essas medidas especialmente urgentes serão assinaladas no devido contexto.

B. POLÍTICAS RELACIONADAS COM A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

I. Medidas no domínio do asilo, das fronteiras externas e da imigração

32. O objectivo é de, durante os próximos cinco anos, instituir o espaço de liberdade. Sendo assim, para garantir uma segurança acrescida a todos os cidadãos europeus, a realização deste objectivo pressupõe o estabelecimento de medidas de acompanhamento, nomeadamente nos domínios do controlo das fronteiras externas e da luta contra a imigração ilegal, sem deixar de ter plenamente em conta os princípios

consagrados nos artigos 6.º do TUE e 12.º e 13.º do TCE. O ACNUR será consultado, sempre que necessário, em matéria de asilo.

33. Ao estabelecerem-se essas medidas, será tido devidamente em conta que os domínios do asilo e da imigração são distintos, pelo que exigem abordagens e soluções distintas.

34. Deverá ser criada uma estratégia global de migração em que desempenhe um papel preponderante um sistema de solidariedade europeia. A experiência adquirida e os progressos alcançados através da cooperação no quadro de Schengen deverão relevar-se especialmente relevantes no domínio das estadias de curto prazo (até três meses), da luta contra a imigração clandestina e do controlo das fronteiras externas.

Deveria ser globalmente prioritário reforçar o intercâmbio de estatísticas e informações sobre asilo e imigração, incluindo informações relativas ao estatuto de nacionais de países terceiros e à legislação e política nacionais, com base no plano de acção da Comissão.

35. A fim de completar o espaço de livre circulação, será crucial proceder a um alargamento rápido e abrangente dos princípios da liberdade de circulação das pessoas, nos termos do protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia.

Medidas a tomar no prazo de dois anos

36. No prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

a) Medidas no âmbito do asilo e da imigração:

Avaliação dos países de origem para estabelecer uma abordagem integrada específica por país;

b) Medidas no âmbito do asilo:

i) concretização da Convenção de Dublin: continuação da análise dos critérios e condições para melhorar a implementação da convenção e da possível alteração da base jurídica para o sistema de Amesterdão [n.º 1, alínea a), do artigo 63.º do TCE].

Deverá realizar-se um estudo para analisar em que medida o mecanismo poderá ser completado, nomeadamente por disposições que permitam atribuir a um único Estado-membro a responsabilidade pelo tratamento dos membros de uma mesma família sempre que a aplicação dos critérios de responsabilidade atribua a vários Estados e regular de forma satisfatória a questão da protecção sempre que o refugiado mude de país de residência,

ii) implementação do Eurodac,

iii) adopção de normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros [n.º 1, alínea d), do artigo 63.º do TCE] tendo em vista, nomeadamente, reduzir a duração dos procesos de asilo. Neste contexto, deve ser dada especial atenção à situação das crianças,

iv) limitação dos «movimentos secundários» dos requerentes de asilo entre os Estados-membros,

v) definição de normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, com especial atenção para a situação das crianças [n.º 1, alínea b) do artigo 63.º do TCE],

vi) realização de um estudo com vista a identificar as vantagens de um processo único de asilo europeu;

c) Medidas no âmbito da imigração:

i) criação de um instrumento relativo a o estatuto jurídico dos imigrantes legais,

ii) estabelecimento de uma política coerente da UE em matéria de readmissão e regresso,

iii) Luta contra a imigração clandestina [n.º 3, alínea b), do artigo 63.º do TCE] através, nomeadamente, de campanhas de informação em países de trânsito e nos países de origem.

Em conformidade com a prioridade ao controlo dos fluxos migratórios, seria conveniente apresentar rapidamente propostas concretas que melhorem a luta contra a imigração clandestina;

d) Medidas no âmbito das fronteiras externas e da livre circulação das pessoas:

- i) processo e condições de emissão de vistos pelos Estados-membros (recursos, garantias de repatriamento ou cobertura de despesas de acidente e de doença) e elaboração de uma lista comum dos países cujos nacionais estão sujeitos a visto de trânsito aeroportuário (supressão da actual lista cinzenta),
- ii) definição das regras em matéria de visto uniforme [n.º 2, subalínea iv) da alínea b) do artigo 62.º do TCE],
- iii) elaboração de um regulamento relativo aos países:
 - cujos nacionais estão isentos de vistos nos Estados-membros da União Europeia,
 - cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de deterem um visto para o conjunto dos Estados-membros [n.º 2, subalínea i) da alínea b) do artigo 62.º do TCE],
- iv) prossecução da harmonização das legislações dos Estados-membros no que respeita à responsabilidade das transportadoras.

Medidas a tomar o mais rapidamente possível de acordo com o disposto no Tratado de Amesterdão

37. a) Normas mínimas para a concessão de protecção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem [n.º 2, alínea a), do artigo 63.º do TCE];
- b) Medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem pessoas deslocadas e suportarem as consequências desse acolhimento [n.º 2, alínea b), do artigo 63.º do TCE].

Medidas a tomar no prazo de cinco anos

38. No prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

a) Medidas no âmbito do asilo e da imigração:

Identificação e implementação das medidas enumeradas na estratégia de migração europeia;

b) Medidas no âmbito do asilo:

- i) adopção de normas mínimas em matéria de condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado,
- ii) definição de normas mínimas de protecção subsidiária a pessoas que necessitem de protecção internacional [n.º 2, alínea a), segunda parte, do artigo 63.º];

c) Medidas no âmbito da imigração:

- i) melhoria das possibilidades de afastamento de pessoas a quem foi recusado o direito de residência mediante uma melhor coordenação, a nível da UE, da aplicação das cláusulas de readmissão e a elaboração de relatórios por funcionários europeus (embaixadas) sobre a situação nos países de origem,
- ii) elaboração de normas para as condições de entrada e de residência, bem como de normas relativas aos processos de emissão, pelos Estados-membros, de vistos de longa duração e de autorizações de residência permanente, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar [n.º 3, alínea a), do artigo 63.º do TCE].

A questão da liberdade de instalação em qualquer Estado da União dos nacionais de países terceiros detentores de um título de residência será em breve objecto de um debate no grupo de trabalho competente,

- iii) determinação dos direitos e condições em que os nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-membro podem residir noutros Estados-membros (n.º 4 do artigo 63.º do TCE).

Tendo em conta as consequências no plano dos equilíbrios sociais e do mercado de trabalho, poderão ser debatidas, nas instâncias competentes do Conselho, as condições em que, à semelhança dos nacionais comunitários e da respectiva família, os nacionais de países terceiros poderão ser autorizados a instalar-se e trabalhar em qualquer Estado-membro da União.

Nestes dois últimos domínios, embora o Tratado de Amesterdão não preveja que deva ser realizada uma acção num período de cinco anos, deveriam ser envidados esforços em tempo útil para melhorar a situação;

d) Medidas no âmbito das fronteiras externas e da livre circulação de pessoas:

i) alargamento dos mecanismos de representação Schengen em matéria de vistos:

Poder-se-ia dar início a uma reflexão sobre a possibilidade de se estabelecer um acordo entre os Estados-membros, para que melhor se consiga evitar que os requerentes de vistos se sirvam abusivamente das representações externas de um ou mais Estados-membros para obter o acesso a outro Estado-membro, que já era o país de facto escolhido como destino no momento do requerimento,

ii) deverão ser tidos em conta os novos desenvolvimentos técnicos para procurar garantir uma segurança ainda maior do modelo uniforme de vistos (autocolante).

II. Cooperação judiciária em matéria civil

39. O objectivo consiste em simplificar a vida dos cidadãos europeus, melhorando e simplificando as regras e procedimentos de cooperação e comunicação entre autoridades e de execução de decisões, promovendo a compatibilidade das normas de conflito de leis e das regras de competência e eliminando obstáculos ao bom funcionamento de processos civis num espaço judiciário europeu. Para o efeito, será conveniente melhorar a coordenação das justiças da Europa e o conhecimento dos direitos dos Estados-membros, nomeadamente em certos processos com dimensões humanas importantes, com impacto na vida quotidiana dos cidadãos.

Medidas a tomar no prazo de dois anos

40. No prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

a) Ultimeção dos trabalhos relativos à revisão das convenções de Bruxelas e de Lugano, caso estes não tenham sido ainda concluídos,

b) Elaboração de um instrumento jurídico sobre a lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II);

c) Início da revisão, se necessário, de certas disposições da convenção sobre a lei aplicável às obrigações contratuais, tendo em conta as disposições especiais sobre normas de conflito de leis noutros instrumentos comunitários (Roma I);

d) Análise da possibilidade de se passar a aplicar aos processos civis o princípio da rede judiciária europeia em matéria penal.

A existência de pontos de contracto bem individualizados em cada Estado-membro poderia permitir um maior conhecimento dos direitos dos Estados-membros e assegurar uma melhor coordenação dos procedimentos em certos processos com dimensões humanas importantes (conflitos parentais transfronteiras, por exemplo).

Medidas a tomar no prazo de cinco anos

41. No prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

a) Análise da possibilidade de elaborar um instrumento jurídico sobre a lei aplicável ao divórcio (Roma III):

Após o primeiro passo em matéria de divórcio, consubstanciado por Bruxelas II no domínio da competência e do reconhecimento e execução de decisões, terão de se explorar, com base num estudo aprofundado, as possibilidades de acordar em regras para a determinação da lei aplicável, a fim de evitar o «forum shopping»;

b) Análise da possibilidade de se instituírem modelos de resolução não judiciária dos conflitos, especialmente no que diz respeito aos conflitos familiares transfronteiras. Neste contexto, deverá ser analisada a possibilidade de uma mediação como meio para resolver conflitos familiares;

c) Análise da possibilidade de se elaborarem instrumentos jurídicos sobre a competência internacional, a lei aplicável, o reconhecimento e a execução de decisões relativas aos regimes matrimoniais e relativas às sucessões.

Ao elaborar esses instrumentos, deverá ter-se em conta a relação entre regimes matrimoniais e normas relativas às sucessões, assim como o trabalho que já foi desenvolvido no âmbito da Conferência de Haia sobre direito internacional privado;

d) Identificação das regras de processo civil com implicações transfronteiras que é urgente harmonizar a fim de facilitar o acesso dos cidadãos europeus à justiça e análise da possibilidade de se ela-

borarem medidas complementares adequadas para melhorar a compatibilidade dos processo civis.

Estas medidas poderão incluir a análise das regras sobre o depósito de garantia para custas de despesas de processo da parte requerida num processo civil, a concessão de assistência jurídica e outros eventuais entraves de natureza económica;

- e) Melhoria e simplificação da cooperação entre tribunais na recolha de elementos de prova;
- f) Análise da possibilidade de aproximação de certos domínios do direito civil, como por exemplo a instituição de regras uniformes de direitos internacional privado relativas à aquisição de boa-fé de bens móveis corpóreos.

C. COOPERAÇÃO POLICIAL E JUDICIÁRIA EM MATÉRIA PENAL

42. O objectivo consiste em dar aos cidadãos um elevado nível de protecção, tal como previsto no Tratado de Amesterdão, e em promover o Estado de direito. Este objectivo pressupõe a intensificação da cooperação entre as autoridades encarregadas da aplicação das leis, no respeito pela segurança jurídica. Pressupõe igualmente a concretização de um espaço judiciário em que as autoridades judiciais cooperem de forma mais eficaz, mas rápida e flexível e a promoção de uma abordagem integrada, mediante a estreita cooperação entre as autoridades competentes, nomeadamente, judiciais e policiais, no combate ao crime, na sua forma organizada ou outra.

Medidas a tomar n prazo de dois anos

I. Cooperação policial

43. No prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado, deverão ser tomadas as seguintes medidas:
- 1. No que se refere à cooperação no quadro da Europol:
 - a) Melhorar a cooperação da Europol nos seguintes sectores:
 - i) verificar se é viável criar uma base de dados das investigações em curso, no âmbito das disposições da Convenção Europol,

que permita evitar a sobreposição de investigações e associar várias autoridades competentes europeias a uma mesma investigação, combinando as respectivas informações e competências,

- ii) orientar os trabalhos documentais da Europol para a actividade operacional.

As análises da Europol deverão conduzir, sempre que possível, a conclusões operacionais,

- iii) fazer da luta contra as redes de imigração clandestina uma das prioridades da cooperação operacional, nomeadamente mediante o recurso às unidades nacionais como rede de pontos de contacto nacionais responsável pela luta contra essas redes,

- iv) lutar contra o terrorismo: reforçar os intercâmbios de informação e a coordenação das autoridades competentes dos Estados-membros na luta contra os crimes cometidos ou susceptíveis de serem cometidos no âmbito de actividades criminosas, graças nomeadamente à Europol,

- v) alargar, na medida do necessário, as competências da Europol a outras actividades (por exemplo, falsificação do euro e de outros meios de pagamento);

- b) Elaborar um instrumento jurídico adequado que alargue as competências da Europol às actividades referidas no n.º 2 do artigo 30.º do TUE e concentre a actividade da Europol na cooperação operacional. Uma das questões importantes é a do lugar e do papel a desempenhar pelas autoridades judiciárias nas suas relações com a Europol.

Uma das prioridades consignadas no Tratado é a determinação da natureza e do alcance das competências operacionais da Europol, que deverá estar em condições de «solicitar às autoridades dos Estados a realização ou condução de inquéritos» e, por outro lado, de intervir no âmbito de «acções operacionais de equipas conjuntas».

- c) Análise da possibilidade de a Europol aceder aos dados do SIS e/ou do SIE;

d) Desenvolvimento do papel da Europol no que se refere ao intercâmbio de informação tendo em vista a aplicação do Pacto de pré-adesão sobre criminalidade organizada.

2. Outras medidas de cooperação policial.

44. As outras medidas de cooperação policial e aduaneira incluem:

a) A avaliação em comum de técnicas de investigação especiais relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada [alínea d) do artigo 30.º do TUE];

b) A reflexão sobre as modalidades de intervenção de um serviço repressivo de um Estado-membro no território de outro Estado-membro (artigo 32.º do TUE), tendo em conta o acervo de Schengen.

Esta reflexão deveria incidir, em especial, sobre:

— a determinação das condições — e limitações — em que as autoridades policiais de um Estado-membro podem intervir no território de outro Estado-membro, em ligação e com o acordo deste último,

— em contrapartida, quais os tipos de intervenção e quais as modalidades que cada um dos Estados-membros está disposto a aceitar no seu território.

A organização de um quadro colectivo para este tipo de operação constitui uma das prioridades da cooperação policial. Esse quadro poderá ser flexível;

c) O desenvolvimento e o alargamento da cooperação operacional entre serviços repressivos da União e o reforço da cooperação técnica policial.

As acções comuns realizadas nomeadamente pelas alfândegas dos Estados-membros deveriam servir, quando adequado, de modelo e ser amplificadas, em coordenação com as polícias nacionais e em estreita ligação com as autoridades judiciárias. A médio prazo, a Europol tem vocação para servir de ponto de apoio a essas iniciativas futuras, que poderão ser desencadeadas no quadro das «decisões para quaisquer outros efeitos compatíveis»

com os objectivos do título VI do TUE, criadas pelo Tratado de Amesterdão;

d) O desenvolvimento do relatório anual sobre criminalidade organizada tendo em vista definir estratégias comuns.

Convirá procurar assegurar uma harmonização dos parâmetros de análise a fim de se poderem comparar os dados recolhidos;

e) No domínio da cooperação para a aplicação da legislação aduaneira, a aplicação das convenções SIA e Nápoles II.

A implementação das alíneas a) a e) deve ter em conta as competências da Europol.

II. Cooperação judiciária em matéria penal

45. No prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

a) Implementar efectivamente e, quando se justificar, continuar a desenvolver a rede judiciária europeia.

A efectiva implementação da rede judiciária europeia constitui uma prioridade. Essa rede, que permitirá uma melhoria concreta da cooperação, deverá estar equipada com instrumentos modernos que possibilitem uma cooperação eficaz. Deverá ser imediatamente iniciada uma reflexão para a tornar mais operacional;

b) Ultime a Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal e o respectivo protocolo adicional e determinar a sua entrada em vigor no mais breve prazo.

Deverá ser analisada a possibilidade de prever a simplificação dos procedimentos e a limitação dos motivos de recusa de assistência;

c) Facilitar a extradição entre os Estados-membros, assegurando que as duas convenções de extradição existentes adoptadas ao abrigo do TUE sejam efectivamente implementadas tanto em direito como na prática;

d) Reforçar e desenvolver o combate ao branqueamento de capitais;

- e) Facilitar e acelerar a cooperação transfronteiras entre os ministérios competentes e as autoridades judiciárias ou autoridades equivalentes dos Estados-membros;
- f) Iniciar um processo tendo em vista facilitar o reconhecimento mútuo das decisões e a execução das sentenças em matéria penal;
- g) Analisar o papel e o lugar das autoridades judiciárias no âmbito de um futuro desenvolvimento da Europol nos termos do Tratado de Amesterdão, tendo em vista aumentar a eficácia da instituição;
- h) Reflectir sobre as modalidades de intervenção de um serviço repressivo de um Estado-membro no território de outro Estado-membro (artigo 32.º do TUE), tendo em conta o acervo de Schengen.

Esta reflexão deveria incidir, em especial, sobre:

- a determinação das condições — e das limitações — em que as autoridades judiciais e/ou policiais de um Estado-membro podem intervir no território de outro Estado-membro, em ligação e com o acordo deste último,
- em contrapartida, quais os tipos de intervenção e quais as modalidades que cada um dos Estados-membros está disposto a aceitar no seu território.

A organização de um quadro colectivo para este tipo de operação constitui uma das prioridades da cooperação policial. Esse quadro poderá ser flexível.

III. Aproximar as regras de direito penal dos Estados-membros

- 46. No prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado, deverão ser tomadas as seguintes medidas:
 - a) Determinar quais são, no domínio da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico de droga, os comportamentos em relação aos quais é urgente e necessário adoptar medidas que estabeleçam regras mínimas relativas aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis, e, se necessário, elaborar medidas em conformidade.

Nesta análise, dever-se-á dar prioridade, na medida em que estiverem relacionados com o crime organizado, ao terrorismo e ao tráfico de droga, a infracções tais como o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças, a infracções à legislação sobre o tráfico de estupefacientes, à corrupção, à fraude informática, às infracções cometidas por terroristas, às infracções cometidas contra o ambiente, às infracções cometidas através da Internet e ao branqueamento de capitais relacionado com estas diversas formas de criminalidade. Deverão ser tidos em conta os trabalhos paralelos que estão a ser desenvolvidos noutras organizações internacionais tais como o Conselho da Europa;

- b) Analisar a possibilidade de aproximar, na medida do necessário, as legislações nacionais em matéria de falsificação de moeda (protecção do euro), fraude e contrafacção que envolva outros meios de pagamento.

IV. Problemas horizontais

- 47. No prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:
 - a) Analisar as possibilidades de harmonizar as normas sobre protecção de dados;
 - b) Ultime, se ainda não estiver concluído, avaliar a implementação e prever uma actualização do plano de acção sobre a criminalidade organizada aprovado pelo Conselho Europeu em Amesterdão;
 - c) Continuar o processo de avaliação mútua ao abrigo da acção comum adoptada pelo Conselho em 5 de Dezembro de 1997;
 - d) Prosseguir e desenvolver o trabalho iniciado no âmbito do plano de acção sobre a criminalidade organizada relativamente à questão das zonas de segurança e dos paraísos fiscais.

Medidas a tomar no prazo de cinco anos

I. Cooperação policial

- 48. No prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:
 - a) No que se refere à cooperação no quadro da Europol:
 - i) promover o estabelecimento de contactos entre magistrados e investigadores especializados na luta contra a criminalidade organi-

zada, em estreita cooperação com a Europol [n.º 2, alínea c), do artigo 30.º do TUE],

- ii) criar uma rede de investigação e de documentação sobre a criminalidade transfronteiriça [n.º 2, alínea d), do artigo 30.º do TUE],
- iii) melhorar os dados estatísticos sobre a criminalidade transfronteiriça [n.º 2, alínea d), do artigo 30.º do TUE],
- iv) criar um sistema de intercâmbio de informações e de análise em matéria de branqueamento de capitais,
- v) analisar em que situações e de que forma a Europol poderá ter acesso ao sistema de informação aduaneiro,
- vi) em cooperação com a Europol, elaborar e divulgar informação estratégica a fim de tornar o trabalho e as competências da Europol conhecidos do público,
- vii) estudar a possibilidade de criar um sistema de intercâmbio electrónico de impressões digitais entre Estados-membros

b) Outras medidas de cooperação policial:

- i) favorecer a cooperação operacional e política em geral entre as autoridades competentes, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas, outros serviços especializados responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades judiciais nos Estados-membros, no domínio da prevenção e da detecção de infracções penais e das investigações nessa matéria [n.º 1, alínea a), do artigo 30.º do TUE].

Neste contexto, afigura-se útil desenvolver e reforçar a cooperação transfronteiras existente, a nível bilateral e regional, por exemplo prosseguindo e alargando, numa base semelhante, as experiências dos comissariados comuns de polícia.

Seria também desejável continuar a desenvolver as técnicas de análise do risco aduaneiro e a melhorar os métodos de controlo aduaneiro mediante, nomeadamente, a implementação do plano de acção de controlo dos contentores, e reflectir sobre os novos vectores de fraude, entre os quais a Internet,

- ii) organizar a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes, incluindo informações em poder dos serviços responsáveis pela aplicação da lei respeitantes a transacções financeiras suspeitas, em especial através da Europol, sob reserva das disposições adequadas relativas à protecção dos dados de carácter pessoal [n.º 1, alínea b), do artigo 30.º do TUE],
- iii) promover a cooperação e as iniciativas conjuntas em matéria de formação, intercâmbio de agentes de ligação, destacamentos, utilização de equipamento e investigação forense [n.º 1, alínea c), do artigo 30.º do TUE].

II. Cooperação judiciária em matéria penal

49. No prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

- a) Examinar se poderão ser ainda introduzidos melhoramentos de fundo e de forma aos processos de extradição, nomeadamente regras para reduzir os prazos.

Neste contexto, poderia ser igualmente analisada a questão da extradição em relação a processos *in absentia*, no pleno respeito pelos direitos fundamentais previstos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem;

- b) Facilitar ainda mais a cooperação transfronteiras entre os ministérios e as autoridades judiciais no domínio do processo penal;
- c) Analisar a viabilidade de uma melhor cooperação transfronteiras em matéria de transmissão dos processos e de execução das penas;
- d) Estudar a viabilidade de aumentar, e possivelmente formalizar, o intercâmbio de informações sobre registos criminais;
- e) Evitar os conflitos de competência entre Estados-membros, analisando, por exemplo, a possibilidade de registo dos eventuais processos contra a mesma pessoa e em relação às mesmas infracções em curso em vários Estados-membros.

Estabelecer medidas de coordenação das investigações penais e dos processos em curso nos Estados-membros a fim de evitar uma duplicação de esforços e decisões contraditórias, tendo em conta uma melhor utilização do princípio *ne bis in idem*.

III. Aproximação das regras de direito penal

50. No prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

- a) Assegurar, na medida do necessário à melhoria da cooperação judiciária, a compatibilidade das regras aplicáveis entre os Estados-membros. Também deverá ser dado início a uma reflexão sobre as possibilidades de evitar que o abuso de recursos judiciais possa afectar ou causar atrasos à cooperação.

Seria conveniente procurar estabelecer normas processuais eficientes por forma a melhorar o auxílio judiciário mútuo, respeitando simultaneamente as exigências em matéria de liberdades fundamentais. Dever-se-ia iniciar uma reflexão no domínio das intercepções das telecomunicações, mas também em matéria de acção civil relacionada com infracções penais. Em relação a este aspecto, a indemnização das vítimas de infracções deverá constituir um eixo a não negligenciar;

- b) Melhorar e aproximar, na medida do necessário, as disposições nacionais em matéria de apreensão e confiscação dos produtos do crime, tendo em conta os direitos dos terceiros de boa fé;

- c) Continuar a elaborar medidas que estabeleçam regras mínimas relativas aos elementos constitutivos do comportamento e às sanções em todos os domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico de droga.

IV. Problemas horizontais

51. No prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado deverão ser tomadas as seguintes medidas:

- a) Identificar que formas específicas de crime ganham em ser combatidas mediante uma abordagem geral da UE, tais como a criminalidade informática, nomeadamente a pornografia infantil na Internet, o racismo e a xenofobia, o tráfico de estupefacientes, e a aproximação das infracções neste domínio, tendo em conta os trabalhos desenvolvidos noutras organizações internacionais;
- b) Desenvolver a cooperação e medidas concertadas em matérias relacionadas com a prevenção da criminalidade;
- c) Abordar a questão do apoio às vítimas através da realização de um estudo comparativo dos regimes de indemnização das vítimas e avaliar a viabilidade de tomar medidas no âmbito da União;
- d) Implementar efectivamente o Pacto de Pré-Adesão sobre Criminalidade Organizada.