



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 14.07.1998  
COM(1998) 459 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**UM ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA**



## QUADRO GERAL

### *Objectivo*

O Conselho Europeu de Cardiff solicitou ao Conselho e à Comissão que apresentassem um plano de acção sobre “a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amsterdão relativas ao estabelecimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça”. Ao proceder assim, o Conselho Europeu não pretendeu lançar um mero exercício de estilo ou de reforma dos procedimentos, mas demonstrar a sua vontade de corresponder às grandes preocupações da opinião pública através de uma acção concreta. Este pedido inscreve-se no quadro de uma iniciativa clara e ambiciosa: lançar a União num processo de reformas capazes de a aproximar dos cidadãos.

Porém, antes de enumerar as diferentes formas de tornar este espaço operacional, é preciso reflectir primeiro no próprio conceito de “espaço de liberdade, de segurança e de justiça”.

Este conceito sintetiza, consagrando-as a nível comunitário, as nossas tradições democráticas e as nossas concepções do Estado de Direito. Os valores comuns subjacentes ao objectivo de criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça são, efectivamente, princípios que estão tradicionalmente ligados às democracias modernas da União Europeia. O desafio estabelecido pelo Tratado de Amsterdão não consiste em reinventar a democracia e o Estado de Direito, mas sim dar aos cidadãos a possibilidade de beneficiarem colectivamente desta tradição democrática. Outro dos aspectos essenciais consiste na integração económica e social dos nacionais de países terceiros legalmente estabelecidos, bem como no princípio de não discriminação previsto pelo Tratado de Amsterdão.

Os três conceitos de liberdade, de segurança e de justiça estão estreitamente ligados. A liberdade perde grande parte do seu sentido se não a pudermos viver num ambiente seguro, fundado num sistema de justiça em que todos os cidadãos e residentes 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.

### *Fundamentos*

Seria ilusório pensar que este espaço pode ser criado a partir do nada. Em numerosos domínios, a Comunidade e a União desenvolveram já acções que contribuem, nos seus domínios respectivos, para realizar este objectivo.

Assim, a principal característica do mercado interno consiste na criação de um *espaço* em que as mercadorias, as pessoas, os serviços e os capitais devem poder circular livremente. A Comunidade instituiu igualmente diversos instrumentos de política social que reforçam o sentido de pertença dos cidadãos, complemento indispensável deste espaço sem fronteiras.

Além disso, desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, foram lançadas as bases de uma cooperação mais específica nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

Paralelamente, mas à margem do Tratado da União Europeia, Schengen concretizou a vontade de alguns Estados-membros de prosseguirem os seus esforços no domínio da livre circulação das pessoas.

Por último, no plano internacional, nomeadamente no âmbito do Conselho da Europa, os Estados-membros assumiram compromissos que abrangem diversos aspectos deste “espaço”.

### ***Avançar mais?***

Por muito importantes e significativos, estas diversas realizações não foram consideradas suficientes pelos cidadãos para assegurar a concretização desta dimensão da União Europeia. Apesar dos grandes esforços realizados, subsiste o sentimento de que os resultados obtidos são insuficientes. Para além da falta de transparência e de garantias judiciais situação explica-se por duas razões principais:

- estas acções não estão organizadas em torno de um *conceito* único que lhes confira sentido e coerência enquanto etapas da realização de um objectivo específico;
- *os instrumentos* utilizados não foram concebidos para este efeito no caso das políticas comunitárias (por exemplo, as medidas de integração social não têm por finalidade directa prevenir a criminalidade, embora possam contribuir em grande medida para tal) ou revelaram-se insuficientes (tal como demonstra, no quadro de cooperação JAI, o recurso excessivo a instrumentos não vinculativos ou o facto de as principais convenções adoptadas não terem sido ratificadas).

### ***O Tratado de Amsterdão: um passo importante na direcção certa***

Este balanço contrastado não corresponde às preocupações constantes da opinião pública dos Estados-membros, às quais o Conselho Europeu tem feito referência em várias ocasiões.

É por este motivo que as novas disposições adoptadas em Amsterdão são importantes, uma vez que proporcionam a possibilidade de realizar progressos significativos. Por um lado, afirmam o objectivo de preservar e desenvolver a União como espaço de liberdade, de segurança e de justiça, especificando os diferentes aspectos envolvidos. Por outro lado, proporcionam à União o quadro necessário para realizar este espaço e reforçam os instrumentos, submetendo-os, simultaneamente, a um controlo mais rigoroso por parte dos órgãos judiciais e das instituições democráticas. O método comunitário é confirmado pela comunitarização de vários domínios do actual “terceiro pilar” e pelo reforço do papel das Instituições comunitárias no domínio da cooperação policial e judicial. Por último, a integração de Schengen consagra os esforços dos Estados-membros que se empenharam nesta cooperação e proporciona à União uma base que deverá ser desenvolvida.

Neste contexto, a plena aplicação das disposições do Tratado de Amsterdão constitui uma oportunidade única. No entanto, é de recordar que, pelo menos nos próximos cinco anos, a cooperação continuará a ser submetida à regra da unanimidade.

## **COMO AVANÇAR**

### ***Um novo espírito de cooperação interinstitucional***

Traduzir os objectivos ambiciosos do Tratado de Amsterdão em medidas concretas constitui uma responsabilidade de grande importância que é partilhada por todas as Instituições. Ficar nas declarações de intenção ou efectuar meras alterações pontuais significaria expor a União ao risco de causar na opinião pública uma decepção proporcional às suas expectativas.

Uma das chaves do êxito reside num novo espírito de cooperação interinstitucional. É certo que o novo dispositivo de Amsterdão se caracteriza por um ajustamento das responsabilidades que reforça o papel da Comissão. Porém, 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, o direito de iniciativa seja partilhado entre a Comissão e os Estados-membros no que respeita às matérias transferidas para o quadro comunitário. Por isso, nestes domínios, mais do que em quaisquer outros, é necessário prosseguir um diálogo construtivo entre os Estados-membros e a Comissão.

A Comissão, por seu turno, tenciona orientar a sua acção em torno dos dois eixos seguintes:

- Utilizará, evidentemente, o seu direito de iniciativa, mas fá-lo-á determinando prioridades que terão em conta o calendário estabelecido pelo próprio Tratado no que respeita à plena realização da livre circulação de pessoas. Fundamentará a sua acção numa boa compreensão do princípio da subsidiariedade e numa análise das possibilidades proporcionadas pelo novo Tratado para consolidar a acção da Comunidade e da União nos domínios em esta foi travada pelas imperfeições do quadro institucional actual. No capítulo "Prioridades", é apresentada uma primeira indicação destas prioridades ;
- Procurará assegurar que a oportunidade proporcionada pelo Tratado de Amsterdão não seja desperdiçada. Neste aspecto, a Comissão assinalará atitudes que sejam contrárias ao espírito do novo Tratado. Concretamente, a Comissão procurará assegurar que esse espírito seja respeitado durante esse período de transição no que respeita aos trabalhos em curso e à integração do acervo de Schengen. Este aspecto é abordado na secção seguinte.

### ***A transição para o novo Tratado***

Devem ser solucionadas quatro questões de transição:

O acervo de Schengen, cuja repartição entre os futuros "primeiro" e "terceiro" pilares terá consequências significativas para os trabalhos realizados neste domínio. É possível que, se não houver acordo quanto a esta repartição até à entrada em vigor do Tratado, seja aplicada a solução de recurso prevista no Protocolo do Tratado de Amsterdão relativo à integração do acervo de Schengen, que insere todo o acervo de Schengen no âmbito do futuro Título VI. A Comissão considera que esta solução não é aceitável e que deverão ser tomadas medidas de correcção ao longo do tempo, mediante a adopção dos instrumentos comunitários adequados para retomar as partes do acervo de Schengen que se inserem no âmbito do futuro "primeiro" pilar.

“Trabalhos em curso”. Actualmente, o Conselho está a examinar certas propostas de instrumentos que foram apresentadas antes da assinatura do Tratado de Amsterdão e que poderão ser aprovadas pelo Conselho antes da entrada em vigor do Tratado. A Comissão continuará a apoiar os esforços já desenvolvidos para introduzir as formulações adequadas do Tratado de Amsterdão. No entanto, se estes esforços fracassarem, será obviamente necessário substituir estas propostas por textos com base no Tratado de Amsterdão imediatamente após a entrada em vigor do Tratado.

Iniciativas da Comissão que estão actualmente a ser apreciadas pelo Conselho. Estas iniciativas, de entre as quais as mais importantes são a proposta de convenção sobre a admissão e a proposta de acção comum relativa à protecção temporária, são fundadas no Tratado de Maastricht. É pouco provável que sejam adoptadas antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão. Tal como já indicado nas propostas da Comissão, serão elaborados novos textos para serem propostos imediatamente a seguir à entrada em vigor do Tratado, sendo utilizada a mesma abordagem para qualquer nova iniciativa tomada pela Comissão até à entrada em vigor do Tratado.

O acervo existente do terceiro pilar, tal como transmitido aos países candidatos, parte do qual é anterior ao Tratado de Maastricht, nomeadamente a Convenção de Dublin. No que respeita a estes instrumentos, há que examinar se são necessárias versões conformes ao Tratado de Amsterdão e, se assim for, de acordo com que calendário. Para além de eventuais melhoramentos quanto ao fundo, estes instrumentos deverão, pelo menos, ser reformulados em termos do envolvimento das Instituições da União.

#### **AS PRIORIDADES**

A Comissão tenciona conjugar os seus esforços com os das outras Instituições da União e dos Estados-membros para tornar este espaço de liberdade, segurança e justiça mais tangível na vida quotidiana dos cidadãos. A sua acção será orientada pelas prioridades explicitadas nas secções seguintes.

É de ter em conta que uma das características da cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos reside no facto de se basear tanto em sistemas operacionais como em instrumentos legislativos. Os Estados-membros e as respectivas autoridades competentes têm grandes responsabilidades neste aspecto. Ainda nestes domínios, a Comissão orientar-se-á pelas directrizes gerais que definiu para a sua política legislativa, nomeadamente mediante a realização das consultas que antecedem a iniciativa da Comissão.

Além disso, é de não esquecer que existe uma ligação importante com o processo de alargamento, nomeadamente com a estratégia de pré-adesão. Os países candidatos têm plena consciência de que o domínio da justiça e dos assuntos internos se revestirá de especial importância para a adesão. No entanto, a natureza do acervo da JAI é diferente da natureza do acervo da União. Muito está ainda por fazer e, por isso, o acervo estará em constante desenvolvimento durante o período de pré-adesão. A União tem por dever, para consigo própria e para com os países candidatos, proceder ao desenvolvimento deste acervo de uma forma tão rápida e concreta quanto possível, a fim de instituir um quadro preciso e completo. A Comissão deve igualmente garantir que a assistência que a União pode pôr à disposição dos países candidatos seja utilizada da melhor forma possível.

## UM ESPAÇO DE LIBERDADE

### *Um conceito mais amplo de liberdade*

O conceito mais amplo inscrito no Tratado de Amsterdão pretende conferir ao termo “liberdade” um sentido que vai para além da livre circulação das pessoas entre os Estados-membros. É também a liberdade de viver num ambiente em que a lei é respeitada, sabendo que as autoridades públicas, separada ou conjuntamente (a nível nacional, a nível da União e para além da União) utilizam todas as suas competências para combater e reprimir aqueles que pretendem negar ou utilizar abusivamente essa liberdade. Esta concepção de liberdade abrange igualmente todo o conjunto de direitos humanos fundamentais, incluindo a protecção contra todas as formas de discriminação.

Uma outra liberdade fundamental que deve ser objecto de especial atenção na nossa sociedade moderna, caracterizada por um crescimento rápido das trocas de informação, é o respeito pelo direito à vida privada, em especial no que respeita à protecção dos dados de carácter pessoal. Este princípio aplica-se particularmente quando há que constituir redes de intercâmbio de dados para apoiar o desenvolvimento da cooperação policial e da cooperação judicial em matéria penal. A Comissão tomará as medidas necessárias que permitam assegurar uma protecção adequada dos dados de carácter pessoal que são objecto de troca no quadro do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

### *O acervo de Schengen*

O objectivo da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos tem estado até agora estreitamente ligado à livre circulação das pessoas. Teve por efeito concentrar os esforços em medidas destinadas a compensar a supressão dos controlos nas fronteiras internas, tendo sido adoptados vários instrumentos úteis e importantes.

A integração do acervo de Schengen na União terá por efeito conferir a esta última uma base para desenvolver um espaço de liberdade, de segurança e de justiça no quadro da União, o que representa um verdadeiro salto qualitativo.

Neste momento, é necessário assegurar, com toda a transparência, tanto a gestão e o controlo do bom funcionamento deste espaço sem fronteiras, como o seu desenvolvimento futuro. A Comissão contribuirá para realizar este objectivo tendo em conta o “know-how” de que a própria Comissão e os Estados-membros participantes dispõem: para alguns aspectos como a política dos vistos, a Comissão dispõe já do “know-how” necessário; noutros domínios, como o dos aspectos técnicos do SIS, a Comissão tenciona desenvolver o seu “know-how” a partir dos Estados-membros.

### *Políticas de imigração e de asilo*

Ao analisar as prioridades futuras, devem ser aplicadas considerações diferentes à política de imigração, por um lado, e à política de asilo, por outro. Os trabalhos nestes domínios serão essencialmente determinados pelo facto de o novo Tratado prever a obrigação de actuar durante o período de cinco anos após a entrada em vigor 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 apresentam 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 Amsterdão no sentido de

serem utilizados futuramente instrumentos comunitários proporciona a possibilidade de corrigir estas insuficiências.

No que respeita à **imigração**, todos os Estados-membros estão sujeitos a pressões migratórias de proveniências numerosas, e muitas vezes novas, às quais têm de dar resposta procurando estabelecer um equilíbrio entre considerações económicas e considerações humanitárias e respeitando, simultaneamente, a legislação comunitária e acordos internacionais importantes. Tal aplica-se particularmente à questão do reagrupamento familiar, que constitui a mais importante categoria de imigrantes ainda admitidos na União. A supressão dos controlos nas fronteiras internas e a noção de fronteiras externas comuns tornam mais desejável o desenvolvimento, na União, de abordagens mais próximas e de uma cooperação mais estreita no domínio da política da imigração. Neste contexto, a luta contra o tráfico de seres humanos constituirá uma prioridade importante.

No caso do **asilo**, a Convenção de Genebra de 1951 constitui a base comum em que assenta o regime do refugiado europeu. O Conselho aprovou já orientações comuns para a interpretação da definição de refugiado contida nesta convenção, mas ainda há que tomar outras medidas. É urgente completar a Convenção de Genebra através de instrumentos que permitam dar resposta aos desafios actuais em matéria de asilo, especialmente em situações de afluxo em massa de pessoas que procuram protecção internacional. Quando se agudiza um conflito numa região em crise, o número de pessoas que abandonam essa região e que chegam à União em busca de protecção pode ser de tal ordem que a aplicação dos procedimentos normais de asilo se torna rapidamente impossível. Além disso, algumas dessas pessoas podem necessitar de uma protecção internacional sem que possam beneficiar das disposições da Convenção de Genebra. Por este motivo, a Comissão considera que é extremamente importante adoptar um mecanismo que permita conceder uma protecção temporária, dando assim a possibilidade à União de responder de forma adequada a situações de afluxo em massa. Este mecanismo deve ser acompanhado de um mecanismo de solidariedade para apoiar os Estados-membros mais afectados por uma situação especial. Para além das situações de afluxo em massa, a União deve elaborar normas mínimas para os procedimentos de asilo, bem como formas subsidiárias de protecção, para as pessoas cuja situação individual requiera uma protecção, ainda que não sejam consideradas refugiados na acepção da Convenção de Genebra.

### ***Integração dos nacionais de países terceiros***

Um conceito amplo de liberdade não pode ser exclusivamente reservado aos cidadãos da União Europeia. Deve englobar também os mais de dez milhões de nacionais de países terceiros que residem legal e permanentemente nos nossos Estados-membros.

Até agora, os esforços neste domínio não foram desenvolvidos de forma generalizada e sistemática, tendo-se limitado à adopção de medidas específicas (por exemplo, a coordenação dos sistemas de segurança social). A União Europeia deve definir uma posição comum que especifique em que medida deverá ser dado igual tratamento aos nacionais de países terceiros e aos cidadãos da União Europeia. Do mesmo modo, deve ser prosseguida a reflexão sobre a distinção a efectuar entre os nacionais de países terceiros chegados recentemente e aqueles que já residem há muito tempo nos Estados-membros numa base permanente.



## UM ESPAÇO DE SEGURANÇA

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.

Analisando o novo Tratado, torna-se evidente que 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 judiciais 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.

O Tratado de Amsterdão fornece, antes de mais, um quadro institucional para desenvolver uma acção comum aos Estados-membros nos domínios indissociáveis da cooperação policial e judicial em matéria penal. 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 Comissão, pela parte que lhe toca, tenciona utilizar de forma realista o seu novo direito de co-iniciativa previsto no Tratado de Amsterdão para a cooperação nos domínios policial e judicial, reconhecendo o papel primordial dos Estados-membros neste contexto. Como primeira medida e fundando-se na experiência adquirida com a abordagem transpilares do plano de acção contra o crime organizado, a Comissão estudará a possibilidade de alargar futuras iniciativas adoptadas no âmbito do primeiro pilar para incluir, se for caso disso, propostas ligadas aos domínios policial e judicial. Esta forma de proceder reforçará a defesa dos interesses da União, independentemente do pilar em que se encontram inseridos (por exemplo, a protecção dos interesses financeiros da CE ou a protecção do ambiente).

### *Europol*

O novo Tratado reconhece o papel essencial e central que a Europol deverá desempenhar ao exigir que sejam adoptadas certas medidas específicas durante o período de cinco anos a seguir à sua entrada em vigor. O novo Tratado prevê, em especial, uma cooperação reforçada e tarefas de carácter mais operacional para a 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 «Drogas» 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 de situação.

### *Criminalidade organizada*

A criminalidade organizada representa uma ameaça importante e de proporções crescentes. Este fenómeno desenvolveu-se a nível internacional a uma velocidade alarmante, tanto no que toca à sua composição, como ao seu alcance. Não só existem certos grupos estrangeiros de crime organizado que criam estruturas nos países da União,

como também se verifica que a cooperação transfronteiras entre estes grupos e grupos de crime que operam no interior dos Estados-membros está a aumentar.

A resposta da União a este desafio está contida no Plano de acção destinado a combater o crime organizado, aprovado pelo Conselho Europeu de Amsterdão, 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. Paralelamente aos progressos realizados no domínio judicial, a cooperação a nível da União Europeia permitiu constituir redes europeias entre as autoridades operacionais nacionais responsáveis nos domínios policial e judicial, permitindo-lhes realizar operações de vigilância comuns, reforçar os conhecimentos e a formação especializada em certos domínios, tais como a droga, o branqueamento de capitais, o terrorismo, os veículos roubados, o "hooliganismo", a criminalidade ligada às novas tecnologias e a violência urbana.

### ***Droga***

O domínio da droga merece uma referência especial. A droga constitui uma ameaça para a segurança colectiva e individual que pode revestir 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 que os diferentes serviços repressivos possam dispor colectivamente para combater os traficantes e as organizações de crime que operam à sua sombra. O Tratado de Amsterdão reforçará a capacidade da Comissão para que possa contribuir para a luta contra a droga na União, mesmo em domínios relativamente aos quais a Comissão não dispunha até agora de um direito formal de iniciativa. A elaboração do plano de acção da União contra a droga para 2000-2005 constituirá uma prioridade para o próximo ano.

### **UM ESPAÇO DE JUSTIÇA**

Na União Europeia, os sistemas judiciais foram-se desenvolvendo progressivamente durante um período muito longo. Um sistema judicial independente e eficaz é um elemento essencial do Estado de Direito que faz parte das nossas tradições comuns.

Dado que a evolução não foi a mesma em todos os Estados-membros, o facto de os sistemas judiciais apresentarem diferenças substanciais quanto ao fundo e quanto aos procedimentos não é surpreendente. Porém, é forçoso reconhecer que os obstáculos e dificuldades resultantes dessas diferenças são dificilmente compreensíveis para as pessoas que residem na União, sobretudo quando é suposto que possam deslocar-se livremente e desenvolver a sua vida privada num espaço sem fronteiras internas, o qual passou agora a constituir também um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. O mesmo se aplica às empresas que operam num mercado único.

O novo impulso conferido pelo Tratado de Amsterdão e os instrumentos que introduziu proporcionam a possibilidade de analisar aquilo que o espaço de "justiça" deve procurar realizar. 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 Amsterdão fornece um quadro conceptual e institucional para garantir que estes valores sejam defendidos em toda a União, isto é, o contexto no qual é possível desenvolver uma política global da União no que respeita à administração da justiça.

No quadro da consolidação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, a noção de ordem pública surge como um denominador comum numa sociedade democrática e num Estado de Direito. Com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, este conceito, que até agora tem sido principalmente determinado por cada Estado-membro, deverá também ser apreciado em termos do novo espaço europeu. Independentemente das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública, convirá delinear gradualmente uma “ordem pública europeia”, fundada numa avaliação dos interesses fundamentais comuns.

### *A cooperação judicial em matéria civil*

O reforço da cooperação judicial em matéria civil, cujo desenvolvimento foi por muitos considerado demasiado lento, representa uma etapa fundamental na criação de um espaço judicial europeu que comporte benefícios tangíveis 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 eficazes de execução.

### *A cooperação judicial em matéria penal*

Há que envidar esforços para que a cooperação judicial em matéria penal atinja o nível já obtido pela cooperação policial. Seja qual for a sua eficácia, esta cooperação judicial encontra-se actualmente limitada face a fenómenos como a criminalidade organizada, a menos que se verifique uma aproximação das legislações e uma simplificação dos procedimentos.

Em termos concretos, tal significa, antes de mais, que os comportamentos criminosos devem ser abordados da mesma forma em toda a União: terrorismo, corrupção, tráfico de seres humanos e crime organizado devem ser objecto de medidas que instituem regras mínimas relativamente aos elementos constitutivos das infracções penais e deverão ser processados com o mesmo vigor, independentemente do local em que se verificarem. Se um comportamento criminal 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. Seja como for, o reforço das competências da Europol deverá ser acompanhado pelo desenvolvimento de uma magistratura a nível da União.

### ***Os procedimentos***

As regras processuais deverão proporcionar, em geral, as mesmas garantias, por forma a assegurar que não haja tratamentos desiguais de um órgão jurisdicional para o outro. As regras podem ser diferentes desde que sejam equivalentes. Tal cobrirá, em especial, as questões relativas ao direito da defesa, relativamente às quais deverão ser desenvolvidos princípios comuns e códigos de boas práticas (por exemplo, interpretação, obtenção de provas, etc.), mas poderá abranger igualmente as pessoas que participam nos processos a títulos diferentes (testemunhas, vítimas, peritos, etc.). Além disso, nos domínios criminais, as regras processuais não deverão ser limitadas aos processos que conduzem a uma eventual condenação, mas ser igualmente aplicáveis à execução de uma decisão, incluindo, por exemplo, a confiscação de bens, a liberdade antecipada ou condicional e a reintegração.

### ***Litígios transfronteiras***

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 mesmo uma compensação financeira para os encargos suplementares desses processos.

### **CONCLUSÃO**

Ao formular o seu pedido ao Conselho e à Comissão, o Conselho Europeu de Cardiff demonstrou toda a importância que atribui ao facto de se tirar pleno partido das oportunidades proporcionadas pelo Tratado de Amsterdão num domínio crucial para a União, para os seus Estados-membros e para os seus cidadãos. Os Chefes de Estado e de Governo manifestaram a sua vontade de ver tratadas certas questões, que são complexas e, nalguns casos, sensíveis, mas que são fundamentais para o futuro da União.

A Comissão encara a elaboração e a aplicação deste plano de acção como um esforço desenvolvido em conjunto com o Conselho. Considera que deverá também ser associado a este trabalho o Parlamento Europeu, cujo papel será igualmente reforçado pelas novas disposições institucionais. A Comissão considera igualmente que é indispensável um diálogo social com a sociedade civil em causa. A presente comunicação, na qual a Comissão pretendeu apresentar a sua abordagem, constitui uma contribuição preliminar para o diálogo que deverá ter lugar ao longo dos próximos meses. Numa fase ulterior, esta contribuição será aprofundada, especialmente no que se refere à identificação precisa das acções cuja realização é prioritária para concretizar estas primeiras reflexões.

Ao apresentar as suas ideias, a Comissão está especialmente consciente da necessidade, sobretudo porque o direito de iniciativa virá a ser partilhado entre a Comissão e os Estados-membros, de uma coordenação com o Conselho no que respeita à preparação do plano de acção solicitado em Cardiff. No que respeita ao exercício do seu próprio poder de iniciativa, a Comissão propõe que seja aplicada a seguinte lista de critérios:

- 1º Tornar compatíveis com o novo Tratado as propostas já apresentadas, mas não adoptadas antes de Amsterdão;
- 2º Assegurar a coerência com os instrumentos já em vigor mediante a proposta de iniciativas destinadas a desenvolver e/ou completar o acervo existente (por exemplo, no domínio dos vistos);

3° Fazer a melhor utilização possível do “know-how” de que a Comissão já dispõe antes de proceder ao desenvolvimento de “know-how” em domínios em que a Comissão não dispôs até agora de competências formais;

4° Verificar em que medida é conveniente elaborar uma vertente de “law enforcement” para as políticas comunitárias existentes.

5° Assegurar em todos os domínios de acção um equilíbrio entre a liberdade, por um lado, e a segurança e a justiça, por outro.





ISSN 0257-9553

COM(98) 459 final

# DOCUMENTOS

PT

01 06 16

---

N.º de catálogo : CB-CO-98-476-PT-C

ISBN 92-78-38434-8

---

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo