



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.6.2006  
COM(2006) 331 final

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

**Aplicação do Programa da Haia: o rumo a seguir**

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## Aplicação do Programa da Haia: o rumo a seguir

(Texto relevante para efeitos do EEE)

### 1. INTRODUÇÃO

O Programa da Haia: “Reforçar a liberdade, a segurança e a justiça na União Europeia”, foi adoptado pelo Conselho Europeu em Novembro de 2004. Reafirmou a importância consagrada pela União Europeia, desde o Conselho Europeu de Tampere de 1999, ao espaço de liberdade, segurança e justiça, situando-o numa **posição cimeira entre as prioridades da União** - não só porque se trata de um dos objectivos fundamentais da União, mas também, e sobretudo, porque se encontra no centro dos **interesses dos cidadãos** da UE. A Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu “Uma Agenda para os Cidadãos por uma Europa de resultados” de 10 de Maio de 2006, veio reafirmar vigorosamente esta prioridade<sup>1</sup>.

Desde o final de 2004 que os Estados-Membros e as instituições da UE têm desenvolvido esforços para garantir a aplicação do Programa, dando cumprimento ao Plano de Acção do Conselho e da Comissão adoptado em Junho de 2005.

Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Dezembro de 2004, “*uma vez que o programa decorrerá durante o período em que o Tratado Constitucional entrará em vigor, considera-se útil passar em revista a sua implementação*”. Para o efeito, solicitou à Comissão que apresentasse em 2006 “*ao Conselho Europeu um relatório sobre os progressos realizados*” e propusesse “*os aditamentos necessários ao programa*”.

Apesar de o Tratado Constitucional não ter entrado em vigor, continua a ser necessário elaborar uma primeira **apreciação** política dos progressos alcançados a nível da aplicação do Programa da Haia e propor os ajustamentos necessários. A presente comunicação e as comunicações paralelas “Reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia: relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2005” (a seguir designado “Painel de avaliação +”) e “Avaliação das políticas da UE no domínio da liberdade, da segurança e da justiça” constituem a resposta ao apelo do Conselho Europeu.

Consequentemente, este **conjunto abrangente de documentos não** tem por objectivo identificar novas prioridades para além das estabelecidas no Programa da Haia, mas principalmente (1) fazer um balanço dos progressos realizados, (2) avaliar o grau de aplicação a nível da UE e a nível nacional e (3) propor uma avaliação rigorosa dos resultados.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 211.

Com base nas **prioridades políticas** identificadas para a aplicação do Programa da Haia na sua comunicação de 10 de Maio de 2005<sup>2</sup>, a Comissão identificou as **áreas** em que considera ser necessário **fazer avançar a agenda política da União** com base no Programa da Haia.

A Comissão reconhece que é urgente **relançar** o espaço de liberdade, segurança e justiça no âmbito de uma ambiciosa agenda de políticas para os cidadãos.

Ao apresentar o presente pacote de medidas, a Comissão pretende **estimular e estruturar** o debate com os Estados-Membros e outras instituições durante a Presidência Finlandesa do Conselho (Julho-Dezembro de 2006) sobre os seguintes temas:

- (1) **novas iniciativas políticas** que considerar necessárias (ver capítulo 2), para além das que estão já a ser executadas ao abrigo do Programa da Haia; e
- (2) tal como exigido pelo Conselho Europeu de Junho de 2006<sup>3</sup>, possíveis formas de **melhorar o funcionamento** das políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça **através da utilização das possibilidades proporcionadas pelos actuais Tratados**, sem antecipar o futuro do Tratado Constitucional (ver capítulo 3).

Para progredir na via da criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, é necessário um **processo de tomada de decisão que garanta uma maior eficácia, transparência e responsabilização**. Tal como revelado no “Painel de Avaliação +” que, pela primeira vez, apresenta uma avaliação da aplicação da legislação da UE a nível nacional, a adopção de propostas legislativas a nível da UE é **extremamente morosa** e, nalgumas áreas, só dificilmente se alcança o **menor denominador comum** e alguns dos objectivos iniciais não são atingidos.

## **2. APLICAÇÃO DO PROGRAMA DA HAIA: UMA NOVA DINÂMICA PARA REFORÇAR O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA**

Uma primeira avaliação da aplicação do Programa da Haia e do seu Plano de Acção realizada através do Painel de Avaliação + apresentado na comunicação paralela acima referida, permite que a Comissão identifique as áreas em que o trabalho da União se deve centrar e em que são necessários maiores esforços.

Baseando-se nesta primeira avaliação, a Comissão apresenta as seguintes propostas de acção a executar **antes do termo da vigência do Programa da Haia** (2009).

### **2.1. Direitos fundamentais e cidadania**

Os direitos fundamentais ocupam uma posição central entre os valores da União. A Comissão centrará a sua acção no **respeito e promoção** dos direitos fundamentais para todos e no desenvolvimento do conceito de **cidadania da UE**.

---

<sup>2</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: “Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça” - COM (2005) 184.

<sup>3</sup> Ponto 10 das conclusões do Conselho Europeu de Junho de 2006: “No contexto da revisão do Programa da Haia, o Conselho Europeu apela à próxima Presidência Finlandesa da UE a que estude, em estreita colaboração com a Comissão, as possibilidades de melhorar o processo de tomada de decisão e as acções nos domínios da liberdade, da segurança e da justiça, com base nos tratados existentes.”

A **cidadania** da UE confere diversos direitos fundamentais, incluindo a **liberdade de circulação** na União e a **protecção diplomática e consular**.

Estão previstas as seguintes acções:

- A Comissão recebe um número crescente de pedidos de intervenção contra alegadas violações dos direitos fundamentais por parte dos Estados-Membros. A Comissão continuará a sua acção no sentido de controlar e promover os direitos fundamentais, em conformidade com o Tratado UE e com a sua comunicação de 2002 relativa ao artigo 7.º do Tratado UE<sup>4</sup>, que dotam as instituições da União dos meios necessários para garantir que todos os Estados-Membros respeitem os valores comuns.
- A Comissão consagrará a máxima **prioridade** ao controlo da **correcta aplicação**, pelos Estados-Membros, da Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que entrou em vigor em 30 de Abril de 2006.
- É importante desenvolver conhecimentos comuns a nível da UE e normas comuns em matéria de protecção dos cidadãos da UE que necessitam de ajuda num país terceiro em que o seu país de origem não está representado. A Comissão está disposta a contribuir para **actividades de formação** de funcionários dos Estados-Membros da UE. Este apoio à formação poderá, por exemplo, incidir sobre áreas como a protecção consular e diplomática dos cidadãos da UE.
- Paralelamente, estão também a ser preparadas **campanhas de comunicação e de informação**, destinadas aos cidadãos da UE, sobre o direito à protecção diplomática e consular na União.
- As instruções consulares comuns actualizadas, destinadas às missões dos Estados-Membros da UE em países terceiros, prevêem pela primeira vez um papel de apoio prático das delegações da Comissão, fornecendo meios logísticos e pessoal em caso de crise consular<sup>5</sup>. Deste modo, ficam reforçadas e serão desenvolvidas as capacidades dos Estados-Membros para dar assistência aos cidadãos que dela necessitem. Está previsto para o segundo semestre de 2006 um relatório conjunto do Secretário-Geral/Alto Representante e da Comissão, sobre o reforço da cooperação consular entre os Estados-Membros da UE, incluindo a criação de pontos de assistência consular mútua em regiões previamente definidas.
- Na sequência de pedidos expressos pelos Estados-Membros por ocasião da adopção do Programa da Haia, a Comissão analisará a forma de continuar a desenvolver os projectos relacionados com (1) a criação de actividades no âmbito de "Euro-Consulados", a fim de partilhar funções consulares comuns também em benefício dos cidadãos da UE e (2) a elaboração de um código consular europeu.

---

<sup>4</sup> COM(2003) 606.

<sup>5</sup> Relatório da Presidência: "Reforço das capacidades de resposta da União Europeia em situações de emergência e de crise" aprovado pelo Conselho Europeu de Junho de 2006.

## 2.2. Realização da segunda fase do regime de asilo

Nos próximos anos serão necessários esforços redobrados a fim de criar um **sistema comum europeu de asilo dotado de procedimentos efectivos e harmonizados**, que respeite a tradição humanitária da Europa e as obrigações internacionais da União.

Estão previstas as seguintes acções:

- **Avaliação do quadro jurídico em vigor.** Até ao final de 2006, a Comissão apresentará uma avaliação do Regulamento “Dublin” e da directiva relativa a normas mínimas de acolhimento, enquanto a directiva relativa às qualificações deverá ser avaliada em 2008.
- **Um Livro Verde sobre a política de asilo**, seguido, em 2007, de um **Programa de Acção em matéria de política de asilo**, definirão as diferentes etapas da segunda fase da elaboração do sistema comum europeu de asilo.
- Na sequência da comunicação adoptada em Fevereiro do corrente ano<sup>6</sup>, serão adoptadas novas medidas na área da **cooperação prática entre administrações**, com o objectivo de alcançar uma convergência dos sistemas de asilo dos Estados-Membros, nomeadamente através da criação de uma base de dados a nível de toda a UE sobre os países de origem.

## 2.3. Gestão das migrações

Uma **abordagem global** para o problema das migrações implica que seja desenvolvida uma política comum em matéria de imigração que aborde a situação dos imigrantes legais a nível da União, **juntamente** com medidas destinadas a resolver de forma mais eficaz o problema da migração clandestina e a reforçar a luta contra o contrabando de migrantes e o tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e crianças.

Estão previstas as seguintes acções:

- Dando seguimento ao programa de acção em matéria de imigração legal, a Comissão tenciona apresentar propostas de uma **directiva-quadro e de quatro directivas do Parlamento Europeu e do Conselho relativas a tipos específicos de trabalhadores migrantes** (trabalhadores altamente qualificados, trabalhadores sazonais, trabalhadores transferidos dentro da mesma empresa e estagiários remunerados).
- Na sequência do aumento da imigração ilegal proveniente do Norte de África e da África Ocidental, que afecta principalmente a Itália, Espanha, Malta, Grécia e a região mediterrânica, a Comissão está a coordenar a aplicação, juntamente com os Estados-Membros, a EUROPOL, a FRONTEX e o Centro Comum de Investigação, das **acções prioritárias** identificadas na reunião informal de Chefes de Estado e de Governo de Hampton Court e no Conselho Europeu de Dezembro de 2005. Está previsto um relatório de actividades **até ao final de 2006**.

---

<sup>6</sup> COM(2006) 67.

- As acções relativas à **dimensão externa da migração** continuarão a ser reforçadas. As questões relacionadas com a imigração devem fazer parte integrante das relações externas da União com os países de origem e de trânsito, no âmbito de uma abordagem global das migrações. Os trabalhos no domínio da **migração** e do **desenvolvimento** centram-se sobretudo no reforço das ligações positivas entre estes dois elementos, com especial ênfase para questões como a transferência de fundos dos migrantes, o papel das diásporas, a circulação dos cérebros e as migrações circulares, bem como a atenuação do impacto da fuga de cérebros nos países de origem.
- A Comissão apresentará em Julho do corrente ano uma comunicação sobre a **imigração clandestina**. O reforço da confiança mútua e o intercâmbio de informações entre Estados-Membros, nomeadamente sobre a regularização dos imigrantes clandestinos, a melhoria do controlo do acesso ao território e a luta contra o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular serão considerados prioritariamente.
- Uma política de migração sustentável exige **políticas de integração coordenadas**, adaptadas à resolução tanto dos problemas das estadias de curta duração, como das questões relacionadas com as instalações a longo prazo e ainda dos problemas verificados na segunda e terceira gerações. Na sequência da comunicação da Comissão de 1 de Setembro de 2005 e das conclusões do Conselho de Dezembro de 2005, será prosseguida a aplicação das políticas de integração.

#### **2.4. Gestão integrada das fronteiras externas e interoperabilidade dos sistemas de informação**

Um espaço de **livre circulação das pessoas** exige que seja efectuado um controlo do acesso ao território da União através de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas, de uma política comum de vistos e da utilização judiciosa das novas tecnologias, incluindo dos identificadores biométricos.

Estão previstas as seguintes acções:

- Será analisado o papel da FRONTEX na coordenação das actividades de ligação no domínio da migração entre as redes de ligação existentes nos países terceiros de origem e de trânsito.
- A Comissão apresentará em Julho do corrente ano uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação, mandato e financiamento de “**Equipas de reacção rápida**” que, sob a égide da FRONTEX, fornecerão **assistência técnica e operacional** aos Estados-Membros, no âmbito do controlo e vigilância das fronteiras externas.
- Em especial, a utilização de dados biométricos permitirá recolher e armazenar **informações sobre a entrada/saída** de nacionais de países terceiros no **Espaço Schengen**. A Comissão está a lançar um estudo, cujos resultados estarão disponíveis em Junho de 2007, destinado a avaliar a viabilidade de um **sistema de informação sobre as entradas/saídas na UE**, bem como da criação de um

“Programa de viajantes de confiança” que facilitará a passagem nas fronteiras dos viajantes de boa fé.

- Poderia ser explorada a possibilidade de criação de **um registo europeu de documentos de viagem** dos cidadãos da UE.
- A Comissão examinará com o Parlamento Europeu e o Conselho a forma de fazer avançar as propostas específicas incluídas na sua comunicação de Novembro de 2005, relativas à melhoria da eficácia e ao reforço da **interoperabilidade** e das sinergias das **bases de dados** europeias. Com base nesta análise, será apresentado um plano de acção em 2007.

## 2.5. Seguimento dos programas de reconhecimento mútuo (em matéria civil e em matéria penal)

No domínio do direito civil e do direito penal, o **princípio do reconhecimento mútuo** continuará a constituir a pedra angular das políticas da União. O reconhecimento mútuo baseia-se na confiança mútua nos sistemas jurídicos e judiciais dos outros Estados-Membros.

Estão previstas as seguintes acções:

- Na sequência da sua comunicação de Maio de 2005, a Comissão apresentou diversas propostas legislativas tendo em vista melhorar a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo em matéria penal, tanto antes como após o processo. Estas iniciativas deverão agora ser **rapidamente adoptadas e aplicadas**. A confiança mútua deverá ser reforçada através da adopção de regras a nível da UE em matéria de conflitos de competências, garantias processuais, presunção de inocência e normas mínimas para a obtenção de provas, por um lado, e através de acções **concretas** no sentido de melhorar a formação dos magistrados e a eficiência dos sistemas judiciais, por outro.
- Em 2007, será apresentado um estudo sobre os problemas horizontais verificados no âmbito da negociação e aplicação do princípio do reconhecimento mútuo e das lacunas do actual sistema de cooperação em matéria penal que podem ser resolvidas através de novos instrumentos.
- A médio prazo, será analisada a viabilidade de um processo gradual de **consolidação**, em **instrumentos únicos** de reconhecimento mútuo, dos mecanismos actuais de auxílio judiciário mútuo, em especial no que se refere à obtenção de provas no domínio do direito penal.
- A criação de um **espaço único de justiça em matéria civil** é essencial tanto para as **empresas** como para os **cidadãos**. Deverá ser dado um novo impulso ao programa de reconhecimento mútuo em matéria civil, apresentado em 2000, a fim de manter a dinâmica criada desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o que permitirá realizar o programa, tal como previsto no Plano de Acção da Haia. A Comissão proporá, em especial, as medidas legislativas que devem ser adoptadas a fim de suprimir totalmente o *exequatur* nas decisões civis e comerciais e apresentará igualmente Livros Verdes sobre o reforço da eficácia da execução das decisões judiciais. Por outro lado, a Comissão proporá diversos novos instrumentos no domínio do **direito de família**, que afecta directamente o



quotidiano dos cidadãos, por exemplo em matéria de sucessões e direitos de propriedade dos cônjuges, casados ou não.

- A simplificação do acesso à justiça para os cidadãos constitui um verdadeiro desafio no âmbito da consolidação do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. Como primeira medida, a Comissão irá propor a alteração da decisão do Conselho relativa à criação da rede judiciária europeia em matéria civil, a fim de aproximar esta rede dos cidadãos e dos profissionais da justiça e de reforçar a sua eficácia.

## **2.6. Acesso às informações necessárias para combater o terrorismo e a criminalidade organizada**

As informações necessárias para combater o terrorismo e a criminalidade grave deverão transpor as fronteiras internas da UE sem obstáculos. O tratamento das informações relevantes pelas autoridades competentes em toda a UE apoiará os esforços desenvolvidos a nível nacional e a nível da União para reforçar as capacidades de toda a UE no sentido de prevenir e combater o terrorismo e a criminalidade grave.

O Programa da Haia convidou a Comissão a apresentar até finais de 2005 legislação destinada a aplicar o “**princípio da disponibilidade**”, que deveria estar operacional em 1 de Janeiro de 2008<sup>7</sup>. Em Outubro de 2005, a Comissão apresentou uma proposta de decisão-quadro do Conselho relativa ao princípio da disponibilidade.

O intercâmbio de informações entre Estados-Membros no domínio da justiça penal deve ser alargado aos **registos criminais**. O actual sistema, baseado na Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal, de 1959, apresenta **sérias deficiências**. A Comissão apresentou já propostas legislativas destinadas a criar um sistema informatizado de intercâmbio de informações sobre os registos criminais, que melhoraria a compreensão mútua e facilitaria o conhecimento mútuo das condenações existentes na UE. Será concedido apoio financeiro aos Estados-Membros para promover a colocação em rede dos registos criminais nacionais.

Na presente fase, será provavelmente desnecessário adoptar novas iniciativas. É extremamente importante que as propostas legislativas que a Comissão apresentou (ou apresentará) sejam **rapidamente adoptadas e aplicadas** a fim de garantir a **plena aplicação** do princípio da disponibilidade e um **desenvolvimento e aplicação efectivos** do sistema de registo criminal a nível de toda a UE.

A Comissão está firmemente convicta de que, paralelamente aos progressos em matéria de intercâmbio de informações, é indispensável avançar no que se refere à **protecção dos dados** no domínio da cooperação policial e judiciária. A Comissão considera que as iniciativas acima referidas devem ser acompanhadas de legislação juridicamente vinculativa em matéria de protecção dos dados que garanta um elevado nível de protecção dos dados pessoais em todos os Estados-Membros. A Comissão lamenta o facto de não se terem registado progressos relativamente à proposta que apresentou em Outubro de 2005 e considera indispensável a sua rápida adopção pelo Conselho.

---

<sup>7</sup> O princípio da disponibilidade, previsto no Programa da Haia, estabelece que as informações necessárias para efeitos da aplicação da lei serão, mediante determinadas condições, disponibilizadas por um Estado-Membro junto de qualquer outro Estado-Membro que delas necessite.

## 2.7. Luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, incluindo o futuro da Europol

O terrorismo e a criminalidade organizada continuarão a constituir uma **ameaça constante nos próximos anos**. A União deverá permanecer particularmente vigilante, demonstrando a sua capacidade única para fazer avançar as políticas a nível europeu, desenvolvendo os conhecimentos e estabelecendo contactos estreitos com todos os interessados e auxiliando os Estados-Membros, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades judiciais na sua luta diária para dar resposta a este desafio.

À medida que a **cooperação operacional** e a **confiança mútua** entre Estados-Membros se reforça, a Comissão considera ter chegado a altura de desenvolver uma **estratégia de segurança interna** concertada, que deverá basear-se nos trabalhos interinstitucionais em curso na área da luta contra o terrorismo e da protecção de infra-estruturas críticas.

Estão previstas as seguintes acções:

- A Comissão apresentará dentro em breve uma proposta de programa relativo à **protecção das infra-estruturas críticas**, com base num amplo exercício de consulta que iniciou em 2005. Ainda este ano, na sequência dos resultados preliminares de um estudo sobre a viabilidade de uma **rede de alerta relativa às infra-estruturas críticas**, a Comissão apresentará uma proposta de decisão do Conselho na matéria.
- A Comissão está a analisar a possibilidade de alterar a decisão-quadro do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, com o objectivo de melhorar a definição de **instigação** à prática de actos terroristas e de fazer com que a circulação de conhecimentos relacionados com a construção de bombas seja passível de sanção.
- A Comissão tenciona apresentar uma comunicação sobre o **bio-terrorismo** até ao final do corrente ano.

### 2.7.1. O futuro da Europol

A **Europol** foi criada para melhorar a eficácia e a cooperação das autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros no âmbito da luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, facilitando o intercâmbio de informações entre os Estados-membros e recolhendo e analisando estas informações. O valor acrescentado da Europol continua a residir na sua capacidade de apoiar os trabalhos de investigação através do fornecimento de análises de elevada qualidade das informações de natureza criminal.

A Comissão considera que a Europol necessita de uma **base jurídica mais flexível**, visto que tal permitirá que as decisões políticas adoptadas para melhorar o seu funcionamento possam ser aplicadas sem atrasos indevidos. Será igualmente necessário melhorar o controlo das actividades da Europol por parte do Parlamento Europeu, a fim de aumentar a **transparência e a responsabilidade democrática, garantindo simultaneamente a confidencialidade** das informações e dos procedimentos operacionais.

Está prevista a seguinte acção:

- A Comissão está a estudar a possibilidade de apresentar uma proposta de decisão do Conselho para **substituir** a actual Convenção Europol, com o objectivo de melhorar a sua eficiência operacional.

## 2.8. Perspectivas financeiras no domínio da liberdade, segurança e justiça

Uma das condições prévias essenciais para atingir os objectivos políticos fixados no Programa da Haia consiste em consagrar-lhes **recursos financeiros adequados**. O recente acordo sobre as Perspectivas Financeiras reconheceu esta necessidade, atribuindo **mais fundos** às políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça. Em 2007, os novos programas-quadro financeiros estarão operacionais e desempenharão um papel estratégico de apoio à União e aos Estados-Membros.

O reforço do apoio financeiro proveniente do orçamento da Comunidade servirá para apoiar uma **repartição justa das responsabilidades colectivas** num espaço sem fronteiras no que se refere ao asilo, imigração e cooperação fronteiriça e operacional (em especial, patrulhas comuns e voos de regresso comuns). O financiamento da UE facilitará o desenvolvimento de abordagens comuns em matéria de luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada e de preservação do espaço de justiça. Convidam-se os Estados-Membros a explorar plenamente as potencialidades oferecidas pelo novo quadro financeiro, apresentando propostas ambiciosas e rigorosas relativas a projectos que demonstrem o valor acrescentado da acção a nível da UE.

## 2.9. Dimensão externa da liberdade, segurança e justiça

Em Dezembro de 2005, o Conselho Justiça e Assuntos Internos aprovou a primeira estratégia relativa à dimensão externa da liberdade, segurança e justiça<sup>8</sup>. A **estratégia** apresenta uma série de prioridades temáticas, bem como mecanismos de concretização na prática. A Comissão está agora a **aplicar os principais elementos da estratégia** através, por exemplo, do Espaço Comum de Liberdade, Segurança e Justiça com a **Rússia**, do plano de acção revisto em matéria de justiça e assuntos internos com a Ucrânia, dos planos de acção em matéria de política de vizinhança europeia com outros países e, igualmente importante, através de um constante **aprofundamento da cooperação com os Estados Unidos**.

Avançar em matéria de Estado de direito no âmbito da nossa cooperação com países terceiros **é um processo moroso**. Por esta razão, a Comissão e os Estados-Membros deviam centrar-se na **aplicação e não na renovação ou actualização** da estratégia da UE. As prioridades temáticas e geográficas foram definidas claramente e a estratégia devia agora ser **aplicada de forma eficaz** por forma a proporcionar resultados. Na área da liberdade, segurança e justiça só podem ser realizados progressos através da **contribuição activa** dos Estados-Membros e da Comissão, trabalhando em conjunto de forma concertada. A elaboração de documentos orientados para a acção, no que se refere aos Balcãs Ocidentais e ao problema das drogas provenientes do Afeganistão, demonstram o valor de tal cooperação. Com base nos trabalhos empreendidos desde o final de 2005, a Comissão apresentará até Dezembro de 2006 um relatório sobre os progressos alcançados, recapitulando a aplicação da estratégia. Outros instrumentos importantes no domínio da liberdade, segurança e justiça, que revestem uma

---

<sup>8</sup> “Estratégia para a dimensão externa da JAI: Liberdade, segurança e justiça globais”, baseada na comunicação da Comissão COM(2005) 491 de 12.10.2005.

dimensão externa, são os acordos de readmissão e de facilitação da emissão de vistos, até agora já celebrados com diversos parceiros importantes da UE, como por exemplo a Rússia. A Comissão prosseguirá os seus trabalhos nesta área.

## **2.10. Aplicação e avaliação das políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça**

Tomando em consideração o **mandato** conferido à Comissão pelo Programa da Haia e respectivo Plano de Acção, a **situação fragmentada** dos actuais mecanismos de controlo e avaliação e a necessidade de transmitir às partes interessadas **informações pormenorizadas** sobre a aplicação e resultados destas políticas, a Comissão considera **ter chegado o momento** de trabalhar no sentido da criação de um **mecanismo coerente e abrangente de avaliação** das políticas da UE em matéria de liberdade, segurança e justiça, num espírito de **parceria** com os Estados-Membros e as instituições da UE.

Este mecanismo, que incluirá o **controlo anual da aplicação**<sup>9</sup> e a **avaliação dos resultados** das políticas, é apresentado na Comunicação paralela “Avaliação das políticas da UE no domínio da liberdade, da segurança e da justiça”.

## **3. MELHORAR O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES NO DOMÍNIO DA LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA**

### **3.1. Dificuldades recorrentes em matéria de liberdade, segurança e justiça**

As políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça **preocupam e interessam verdadeiramente os nossos co-cidadãos**, tal como revelaram os recentes debates realizados no âmbito do Plano D (para a democracia, o diálogo e o debate) e as sondagens de opinião pública. Os cidadãos europeus querem que a UE seja mais eficaz, em especial na luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo, mas também na gestão dos fluxos migratórios e no controlo das fronteiras externas.

Apesar deste forte interesse, os progressos são lentos e o desenvolvimento das políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça a nível da UE confronta-se com **dificuldades recorrentes** que provocam inúmeros bloqueios. O primeiro relatório sobre a aplicação do Programa da Haia, apresentado na comunicação paralela, demonstrou que estas dificuldades se devem principalmente às características específicas do **processo de tomada de decisões**.

As decisões relativas à **cooperação policial e judiciária em matéria penal**, em especial, continuam a necessitar da unanimidade de todos os Estados-Membros. Estas questões integram um **quadro específico** (Título VI do Tratado UE), que aplica o denominado **método do “terceiro pilar”**, caracterizado por:

- **instrumentos legislativos específicos** (posições comuns, decisões-quadro, decisões e convenções) que vêm tornar ainda mais complexa a sua aplicação;
- poderes insuficientes do Parlamento Europeu no **processo legislativo**;

---

<sup>9</sup> Tal como apresentado pormenorizadamente na comunicação “Reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia: relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2005”, apresentada paralelamente à presente comunicação.

- a utilização da **unanimidade** que muitas vezes implica chegar a acordo apenas sobre o menor denominador comum;
- um direito de iniciativa partilhado com cada um dos 25 Estados-Membros, que não favorece uma verdadeira “dimensão europeia”, nem a responsabilização das iniciativas legislativas dos Estados-Membros, que não estão sujeitas a uma avaliação de impacto prévia, e
- um **papel limitado** do Tribunal de Justiça (exclusão dos processos de infracção e decisões a título prejudicial sujeitas a um “*opt-in*” nacional – até agora aceite por 14 dos 25 Estados-Membros – e possibilidade de restrição aos órgãos jurisdicionais nacionais superiores);
- a ausência de processos formais de infracção que permitam garantir uma transposição e aplicação correctas.

Com efeito, os debates recentemente realizados no Conselho demonstraram que era extremamente difícil progredir a nível da União Europeia em domínios como o **reconhecimento mútuo em matéria penal** e a **cooperação policial**.

Em Junho último, o Conselho Justiça e Assuntos Internos chegou finalmente a acordo sobre a proposta de **mandado europeu de obtenção de provas**, apresentada pela Comissão, após negociações extremamente longas e com base no menor denominador comum, o que não é satisfatório nem para a Comissão nem para a maioria dos Estados-Membros e tem um **impacto negativo** na aplicação do princípio do reconhecimento mútuo que, tanto no programa de Tampere como no programa da Haia, constitui a pedra angular das políticas da União Europeia em matéria de cooperação judiciária.

Durante os últimos três anos não foram também realizados progressos no que se refere à adopção de normas mínimas em matéria de **direitos processuais** aplicáveis em toda a União Europeia como, por exemplo, o direito à presença de um intérprete em caso de detenção. As discussões relativas a um texto que defina as infracções de **carácter racista e xenófobo** e que preveja sanções uniformes para estas infracções em toda a Europa estão também completamente bloqueadas há quase dois anos, embora alguns indícios recentes façam supor que poderão agora ser retomadas.

Por último, não se registou qualquer evolução nas discussões sobre uma proposta da Comissão destinada a autorizar um reforço das **investigações e procedimentos judiciais transfronteiras**.

Algumas destas dificuldades recorrentes são também visíveis nas políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça já objecto de acção comunitária (Título IV do Tratado CE), em que se mantêm características específicas no que se refere à competência do Tribunal de Justiça em matéria de **decisões prejudiciais** (artigo 68.º do Tratado CE) e em que as questões relativas à **migração legal** e ao **direito da família** continuam a ser decididas por unanimidade. No que se refere à **imigração legal**, por exemplo, as discussões sobre a proposta de directiva apresentada pela Comissão em 2001, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente, não produziram resultados devido à aplicação do princípio da unanimidade. Em Dezembro de 2005, a Comissão suscitou novamente esta questão, apresentando um Livro Verde e o respectivo plano de acção, mas é

difícil prever actualmente quando terminará o debate se continuar a ser aplicado o princípio da unanimidade neste domínio.

No que diz respeito à competência do **Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias**, matérias extremamente importantes e sensíveis como o acesso à justiça ou o direito de asilo poderão não beneficiar do mesmo controlo jurisdicional ou de uma aplicação uniforme em toda a Europa.

### **3.2. Resolver as dificuldades actuais: *as cláusulas de passagem***

A Comissão considera que a primeira análise da aplicação do Programa da Haia constitui o momento oportuno para **relançar e estimular o debate** sobre **como melhorar o processo de tomada de decisão na UE** e garantir uma melhor avaliação e aplicação da legislação em matéria de liberdade, segurança e justiça. Para o fazer, será necessário **utilizar da melhor forma as possibilidades oferecidas pelos actuais Tratados**.

Na opinião da Comissão, a plena aplicação dos actuais Tratados permitiria uma maior **eficácia e coerência** em áreas em que o **valor acrescentado** da acção a nível da UE é amplamente reconhecido e expressamente exigido pelos nossos cidadãos que, tal como recentemente comprovado pelos resultados do último Eurobarómetro, exigem **mais protecção e mais segurança**.

Além disso, tal como afirmou na sua comunicação de 10 de Maio de 2006, a Comissão considera que a utilização máxima dos actuais Tratados criará as condições necessárias para alcançar os **objectivos ambiciosos** estabelecidos no Programa da Haia e permitirá a sua **plena aplicação**. Os actuais Tratados permitem ultrapassar as dificuldades mencionadas no capítulo 3.1 através das denominadas “**cláusulas de passagem**” incluídas no artigo 42.º do Tratado UE e no n.º 2, segundo travessão, do artigo 67.º do Tratado CE.

O artigo 42.º do Tratado UE estabelece o direito de iniciativa da Comissão (ou de um Estado-Membro) de apresentar propostas no sentido de as acções nos domínios a que se refere o artigo 29.º do Tratado UE (**luta contra o terrorismo e a criminalidade através de acções no domínio da aplicação da legislação e em matéria penal**) passarem a ser abrangidas pelo Título IV do Tratado CE e a estar sujeitas ao mesmo quadro institucional que outras políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça já objecto de acção a nível comunitário. A decisão de tornar aplicável o artigo 42.º do Tratado UE está sujeita à aprovação do Conselho deliberando por unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu, e à adopção nos termos das **normas constitucionais dos Estados-Membros**.

O n.º 2, segundo travessão, do artigo 67.º do Tratado CE autoriza o Conselho, deliberando por unanimidade e após consulta do Parlamento Europeu, a tomar uma decisão no sentido de tornar o **processo de co-decisão** aplicável à **migração legal**, garantindo assim um controlo adequado por parte do Parlamento Europeu.

O n.º 2, segundo travessão, do artigo 67.º do Tratado CE exige que o Conselho, deliberando por unanimidade após consulta do Parlamento Europeu, adapte as disposições do artigo 68.º do Tratado CE relativas à competência do Tribunal de Justiça; para tal, deve decidir que a **competência** do Tribunal de Justiça **no que se refere às decisões prejudiciais** no âmbito das políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça objecto de acção comunitária seja

harmonizada com a competência prevista para outras políticas comunitárias, garantindo o reforço do papel do Tribunal de Justiça<sup>10</sup>.

A Comissão considera que as **cláusulas de passagem** constituem o instrumento adequado, à disposição da União e dos Estados-Membros, para alcançar o objectivo ambicioso de remodelar e melhorar o processo de tomada de decisão na área da liberdade, segurança e justiça.

O verdadeiro valor acrescentado da aplicação das cláusulas de passagem residiria em aplicar o **método "comunitário"** às políticas nesta área, visto que este método demonstrou garantir **mais eficácia, mais transparência e maior responsabilização**. O melhor exemplo das vantagens do método "comunitário" foi a recente adopção pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da proposta de directiva da Comissão relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações apenas três meses após a proposta da Comissão.

A aplicação do método "comunitário" apresenta as seguintes vantagens:

- reforço da eficácia, transparência e responsabilização no processo legislativo;
- generalização dos **instrumentos legislativos comunitários** (regulamentos, directivas e decisões ao abrigo dos actuais Tratados);
- reconhecimento dos poderes legislativos de **co-decisão** dos representantes dos cidadãos da UE democraticamente eleitos através do Parlamento Europeu;
- garantia de uma "dimensão europeia" nas propostas legislativas, através do direito de iniciativa da Comissão e da utilização de instrumentos eficazes de avaliação de impacto;
- promoção do consenso, mas também de realizações de elevado nível, através da **votação por maioria qualificada**;
- garantia de um diálogo adequado com os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao **mecanismo de decisão preliminar** e controlo da aplicação da legislação por parte dos Estados-Membros, graças ao procedimento de infracção.

Por outro lado, a utilização das cláusulas de passagem no âmbito da cooperação judiciária e policial seria certamente fundamental para resolver o problema da delimitação entre o primeiro e o terceiro pilares, que não é de forma alguma hipotética, como o revelaram claramente os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça (em processos relativos a **infracções ao direito do ambiente e aos registos de identificação dos passageiros**). É indubitável que a aplicação de um quadro jurídico único para a resolução destas questões reforçaria a segurança jurídica e a eficácia.

---

<sup>10</sup> Uma vez que, apesar do termo do período transitório em 1 de Maio de 2004, o Conselho não deu ainda cumprimento à obrigação que lhe incumbe de adaptar as disposições do artigo 68.º do Tratado CE, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, paralelamente à presente comunicação, uma comunicação consagrada a esta questão.

O artigo 42.º do Tratado UE, em especial, permite uma certa **flexibilidade**, nomeadamente em termos da definição das condições de votação relevantes a aplicar nas áreas transferidas do título VI do Tratado UE. A Comissão considera que devia ser lançado um período de reflexão e discussão com os Estados-Membros e as instituições da UE, a fim de utilizar da **melhor forma** possível as diferentes **opções** proporcionadas pelo artigo 42.º.

#### 4. CONCLUSÕES

Os cidadãos europeus instam a UE a adoptar as medidas necessárias para tornar a Europa um local seguro para viver. A União deve ser capaz de responder rapidamente, garantindo simultaneamente que os cidadãos europeus possam exercer as suas liberdades individuais.

A União e os Estados-Membros devem dar uma resposta conjunta a este desafio porque o terrorismo e a criminalidade organizada não conhecem fronteiras nem procedimentos. A aplicação e o desenvolvimento do Programa da Haia constituem objectivos comuns, que implicam um processo de tomada de decisão eficaz e a definição de prioridades políticas claras.

A identificação das próximas etapas para **fazer avançar a integração europeia** em matéria de liberdade, segurança e justiça e a **racionalização do processo de tomada de decisão** devem ser prosseguidas simultaneamente. A Comissão está convicta de que se trata da única via sustentável para avançar neste domínio.

A Comissão tenciona, com base na sua avaliação do estado de adiantamento da aplicação do Programa da Haia, **lançar um debate em parceria** com outras instituições da UE e com os Estados-Membros sobre a forma de fazer avançar a agenda das políticas, de modo a corresponder às expectativas dos cidadãos da UE e a melhorar o funcionamento do espaço de liberdade, segurança e justiça.

Com base nos **resultados da reflexão e do debate**, a realizar durante a próxima Presidência Finlandesa do Conselho, acerca das vantagens de utilizar os actuais Tratados, **a Comissão estará em condições de tomar iniciativas** ao abrigo do artigo 42.º do Tratado UE e do n.º 2, segundo travessão, do artigo 67.º do Tratado CE<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Sem prejuízo da iniciativa específica incluída na comunicação da Comissão referida na nota 6.