

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 2.7.2008  
COM(2008) 373 final

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

**Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2007**

**{SEC(2008) 2048}**

**{SEC(2008) 2049}**

(apresentada pela Comissão)

## COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

### Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2007

1. A presente comunicação responde ao convite formulado pelo Conselho no sentido de a Comissão elaborar um relatório anual sobre a aplicação do Programa da Haia e do seu Plano de Acção<sup>1</sup>. A metodologia respeita a utilizada no primeiro relatório anual (2005)<sup>2</sup>.
2. O presente exercício tem como objectivo **fazer o ponto da situação no que se refere à adopção das medidas** previstas no Programa da Haia, tanto a **nível institucional** (Parte I e Anexo 1), como em termos da sua aplicação a **nível nacional** (Parte II e Anexo 2). Estas medidas incluem o Plano de Acção em matéria de luta contra a droga, a Estratégia relativa aos aspectos externos do espaço de liberdade, de segurança e de justiça e o Plano de Acção sobre a luta contra o terrorismo, que completam o Plano de Acção da Haia, em conformidade com o calendário estabelecido.
3. Todas as medidas propostas para 2007, bem como as que não foram ainda realizadas desde 2005, são em seguida analisadas. A presente comunicação faz igualmente referência, quando necessário, a algumas acções suplementares que, muito embora não constem do Plano de Acção, completam os trabalhos realizados nos diferentes domínios de intervenção abrangidos pelo Programa da Haia.

#### 1. ACOMPANHAMENTO DA ADOPÇÃO DAS MEDIDAS PROGRAMADAS PARA 2007 AO ABRIGO DO PROGRAMA DA HAIA

4. **De modo geral, o balanço global é bastante insatisfatório<sup>3</sup>**. Um número significativo de acções previstas no Plano de Acção (ver nomeadamente as medidas enumeradas nas secções 1.3.3. e 1.4.2.) tiveram de ser abandonadas ou proteladas, quer porque foram ultrapassadas pela evolução dos acontecimentos, quer porque as prioridades passaram a centrar-se noutros domínios. Além disso, o calendário de algumas acções teve de ser revisto, a fim de ter em conta a eventual evolução no contexto institucional.
5. O relatório de 2007 apresenta **resultados inferiores aos registados em 2006 (38% de medidas realizadas** contra 53%, respectivamente), enquanto o número de acções adiadas aumentou de forma substancial: 41% em contraposição a 27% em 2006.

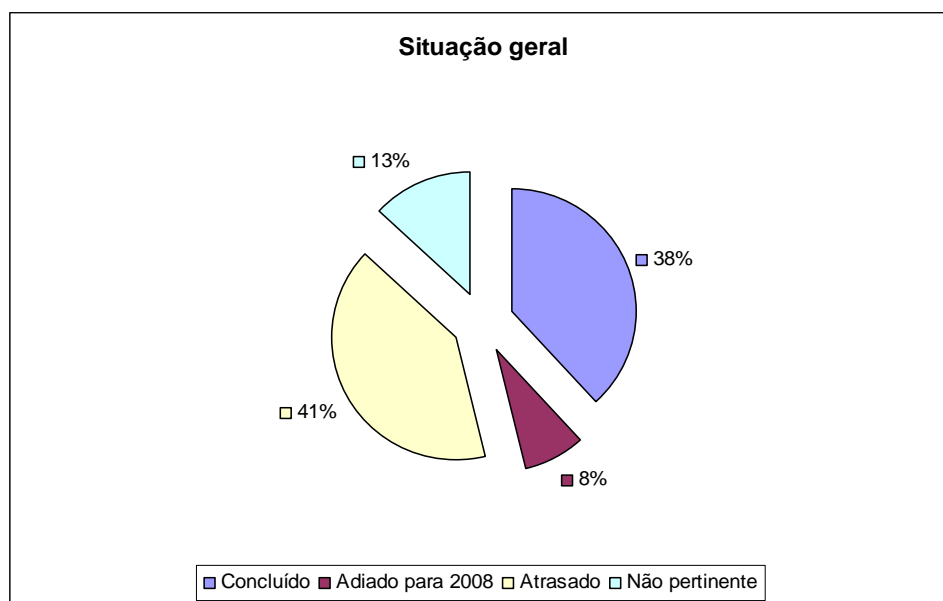
---

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

<sup>2</sup> COM(2006) 333 final.

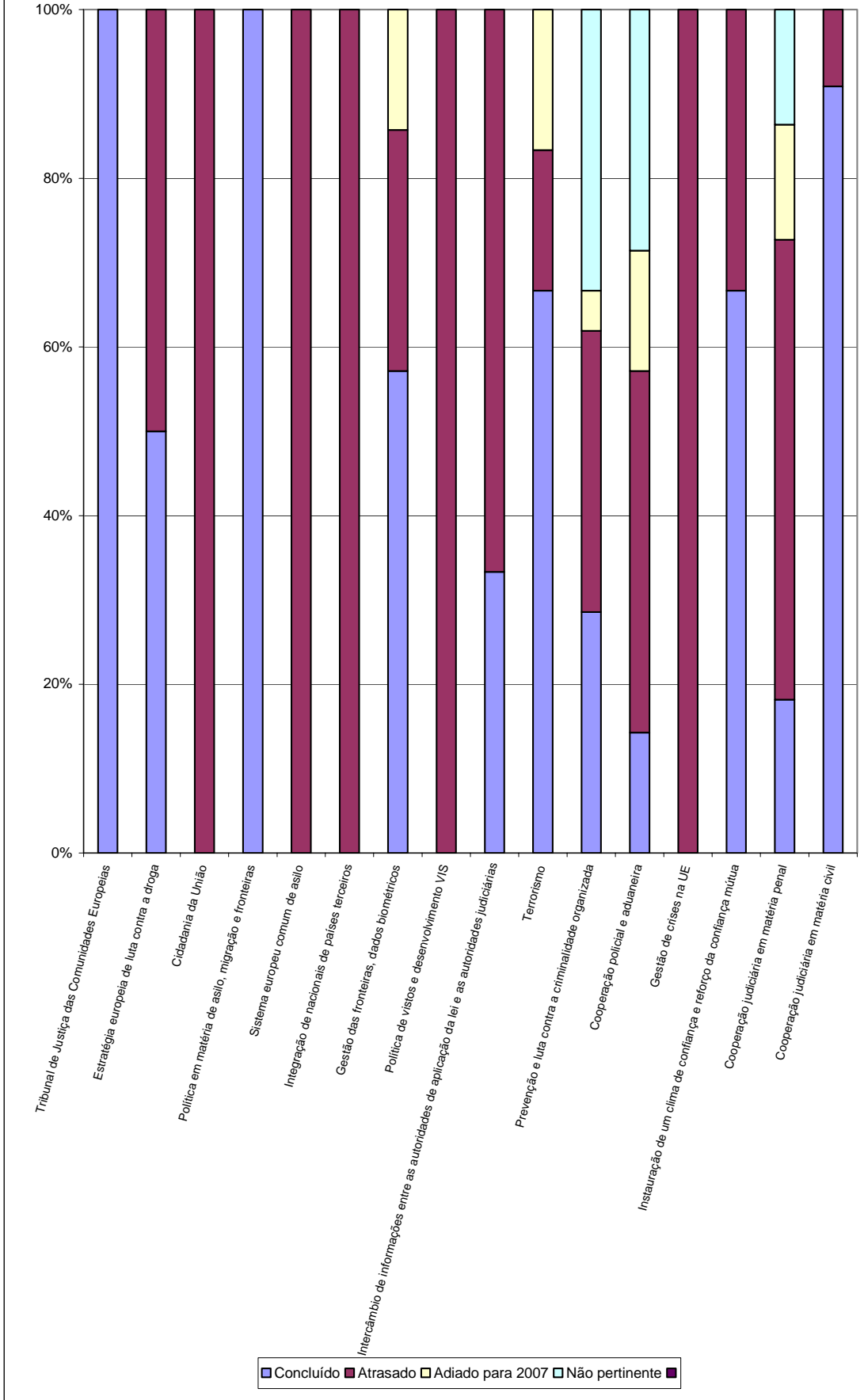
<sup>3</sup> A avaliação dos resultados refere-se tanto à apresentação de propostas e iniciativas da Comissão, como à sua adopção pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

6. O **Quadro 1** faz o ponto da situação no que respeita às medidas institucionais previstas para 2007 (ou acções não realizadas em anos anteriores), bem como às acções em curso<sup>4</sup> no âmbito do Plano de Acção da Haia.
7. Os **resultados foram satisfatórios** sobretudo nos domínios seguintes: política da migração e das fronteiras, terrorismo, instauração de um clima de confiança mútua e reforço da confiança mútua, e cooperação judicial em matéria civil.
8. Os **resultados foram manifestamente insuficientes** nos domínios seguintes: política de vistos, partilha de informações entre as autoridades de aplicação da lei e as autoridades judiciárias, prevenção e luta contra a criminalidade organizada, gestão de crises na União Europeia, cooperação policial e aduaneira, e cooperação judiciária em matéria penal.



<sup>4</sup> Tal como nos relatórios anteriores, as acções em curso não constam dos gráficos apresentados. Todavia, nos anexos e no texto principal da Comunicação figuram informações pormenorizadas sobre estas acções.

### Situação por políticas



## 1.1. Orientações gerais

### 1.1.1. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

9. Em 1 de Março de 2008 o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias adoptou um novo procedimento com vista ao **tratamento mais rápido** das questões prejudiciais. Esta inovação, cuja necessidade se fez sentir durante as discussões sobre o Programa da Haia, reduzirá o prazo necessário para a apreciação dos casos que exijam uma interpretação do Título IV da Parte III do Tratado CE e do Título IV do Tratado da União.

### 1.1.2. Estratégia Europeia em matéria de droga

10. As **acções** previstas para 2007 no Plano de Acção da União Europeia em matéria de luta contra a droga (2005-2008) foram **parcialmente realizadas**.

11. Em 10 de Dezembro foi adoptada uma Comunicação sobre o relatório de 2007 que fazia o ponto da situação no que se refere à aplicação do Plano de Acção da UE em matéria de luta contra a droga (2005-2008). Em 2008 proceder-se-á à apresentação da avaliação final e de uma proposta relativa a um novo plano de acção.

12. Verificaram-se alguns atrasos na publicação do relatório sobre a aplicação e o funcionamento da Decisão-Quadro no domínio do tráfico ilícito de estupefacientes previsto para 2007. A Comissão apresentá-lo-á até Maio de 2009, uma vez que foi decidido, para efeitos de uma avaliação adequada, respeitar o calendário estabelecido no n.º 2 do artigo 9.º da Decisão-Quadro.

## 1.2. Reforçar a liberdade

### 1.2.1. Cidadania da União

13. Registaram-se **alguns progressos** neste domínio. A Comissão apresentou uma Comunicação sobre protecção consular eficaz nos países terceiros em 5 de Dezembro de 2007<sup>5</sup>, no seguimento do seu Livro Verde de 2006. Contudo, uma iniciativa em matéria de cidadania da UE, prevista para 2007, não pôde ser apresentada, uma vez que os tratados em vigor não asseguram a base jurídica que permita estabelecer as disposições e as condições necessárias para uma iniciativa deste tipo.

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

14. A evolução neste domínio foi **satisfatória**. Em 10 de Agosto de 2007, a Comissão apresentou a proposta de criação da Rede Europeia das Migrações (REM) e, em 6 de Dezembro de 2007, o Conselho "Justiça e Assuntos Internos" acordou uma abordagem geral relativa a um projecto de decisão que institui a REM. A sua adopção formal pelo Conselho deverá ter lugar durante o primeiro semestre de 2008.

---

<sup>5</sup> *Protecção consular eficaz nos países terceiros: o contributo da União Europeia, Plano de Acção 2007-2009, COM (2007) 767 final.*

### 1.2.3. Sistema europeu comum de asilo

15. Podem ser assinalados alguns progressos em direcção a um maior desenvolvimento do sistema europeu comum de asilo mas, de modo geral, os **resultados** neste domínio são **mitigados**.
16. Em 2007 procedeu-se a uma avaliação da transposição e da aplicação dos instrumentos jurídicos (incluindo no domínio das migrações) associados à primeira fase do sistema europeu comum de asilo. Neste contexto, é de referir nomeadamente a publicação em 2007 dos relatórios de avaliação do sistema de Dublin e da Directiva relativa às condições de acolhimento. Os resultados finais serão apreciados e disponibilizados em 2008 no quadro do Plano relativo à política de asilo (ver ponto 17).
17. Em 2007, foi publicado um Livro Verde sobre a segunda fase do sistema europeu comum de asilo, estando os resultados da consulta alargada efectuada neste contexto a servir de base para a elaboração de um plano de acção sobre a política de asilo, a apresentar em 2008. Além disso, foi apresentada uma alteração à directiva relativa aos residentes de longa duração<sup>6</sup> de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional.
18. Foram adiados os estudos em matéria de tratamento conjunto dos pedidos de asilo, inicialmente previstos para 2006.

### 1.2.4. Migração legal

19. Para além da avaliação e do acompanhamento da transposição e aplicação das directivas da primeira fase relativas à migração legal (ver ponto 16), **foram empreendidas em 2007 diversas iniciativas** não incluídas no Plano de Acção, nomeadamente a elaboração de uma Comunicação relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros<sup>7</sup>, tendo sido igualmente apresentadas duas propostas legislativas importantes em 23 de Outubro<sup>8</sup>. Foram estabelecidos contactos informais com a Moldávia e Cabo Verde tendo em vista a eventual criação de parcerias para a mobilidade com cada um destes países.

### 1.2.5. Integração dos nacionais de países terceiros

20. Em Setembro de 2007, a Comissão adoptou o **Terceiro Relatório anual sobre a migração e a integração**. Verificaram-se atrasos a nível do desenvolvimento de um **sítio Web consagrado à integração**, inicialmente programado para 2006, mas que só será lançado no último trimestre de 2008.

---

<sup>6</sup> COM(2007) 298 final.

<sup>7</sup> COM(2007) 248 final.

<sup>8</sup> Proposta de directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (COM(2007) 637 final), e proposta de directiva do Conselho relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro (COM(2007) 638 final, Bruxelas, 23.10.2007).

### 1.2.6. *Luta contra a imigração ilegal*

21. Os progressos registados neste domínio têm sido **constantes e coerentes** com a ideia de que, caso não se tomem medidas eficazes para combater a imigração ilegal, a credibilidade da política europeia de migração fica irremediavelmente comprometida. Para o efeito, a iniciativa mais significativa foi uma proposta de directiva que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular<sup>9</sup>. Apesar de as acções contra o emprego ilegal não estarem incluídas no Plano de Acção para 2007, a Comissão decidiu avançar com esta proposta, uma vez que considera o emprego ilegal como a principal causa subjacente à imigração ilegal. A proposta visa assegurar que todos os Estados-Membros introduzam medidas preventivas e sanções semelhantes e que as aplicam de forma efectiva. Com efeito, é fundamental que os Estados-Membros da UE adotem todas as medidas necessárias para garantir o respeito pelo Estado de direito e a legalidade em todo o território da União Europeia.
22. Em 2007, assistiu-se ao lançamento de outras actividades, designadamente, a prossecução dos trabalhos sobre uma **maior participação da FRONTEX** no desenvolvimento de redes de agentes de ligação e publicação do segundo relatório anual sobre a política comum em matéria de migração ilegal.
23. As negociações e a celebração de **seis acordos de readmissão** com a Ucrânia, a Moldávia, a Sérvia, a antiga República Jugoslava da Macedónia (FYROM), a Bósnia-Herzegovina e o Montenegro, foram concluídas até ao final de 2007. Todos esses acordos entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

### 1.2.7. *Gestão das fronteiras, biometria, sistemas de informação e política de vistos*

24. Registaram-se **bons progressos** neste domínio.
25. Em Setembro de 2007 procedeu-se a **avaliações do Sistema de Informação de Schengen** em plena conformidade com os procedimentos de avaliação aplicáveis. Em 6 de Dezembro de 2007 adoptou-se a decisão do Conselho relativa à **supressão dos controlos nas fronteiras terrestres e marítimas com os novos Estados-Membros e entre estes últimos**. O desmantelamento das **fronteiras aéreas** foi concluído em 31 de Março de 2008. Nove Estados-Membros (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) aderiram ao Espaço Schengen em Dezembro de 2007.
26. Uma proposta da Comissão que estabelece um mecanismo para a criação de **equipas de intervenção rápida nas fronteiras** foi adoptada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 11 de Julho de 2007. Além disso, em 13 de Fevereiro de 2008, foi apresentado um relatório de avaliação sobre a **Agência de Gestão das Fronteiras Externas** no âmbito do pacote «Fronteiras» da Comissão, que inclui igualmente duas comunicações, uma sobre novos instrumentos para uma estratégia europeia de gestão integrada das fronteiras e outra sobre um sistema europeu de vigilância das fronteiras.

---

<sup>9</sup> COM(2007) 249 final.

27. Em 17 de Abril de 2008 procedeu-se à adopção formal do Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 que estabelece um **modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros**.

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

28. Os resultados neste domínio são **mitigados**.

29. O acordo destinado a facilitar a emissão de vistos, celebrado com a Rússia, entrou em vigor em 1 de Junho de 2007. Além disso, acordos semelhantes concluídos com a Ucrânia, a antiga República Jugoslava da Macedónia, a Bósnia-Herzegovina, a Albânia e a Moldávia foram negociados e assinados em 2007, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

30. A Comissão prosseguiu os seus esforços destinados a garantir que os cidadãos de todos os Estados-Membros possam deslocar-se sem um visto de curta duração a todos os países terceiros cujos nacionais possam viajar para a UE sem um visto. Não obstante os progressos alcançados no que se refere a alguns países terceiros (Austrália, Canadá), subsistem outros em relação aos quais não foi alcançada a reciprocidade em matéria de isenção de visto para os cidadãos de todos os Estados-Membros.

31. Na sequência do **acordo político obtido** em Junho de 2007 sobre o conjunto dos instrumentos jurídicos relativos ao VIS, foi fixado um novo calendário nos termos do qual se prevê que o VIS central deverá estar «operacional» no final de Maio de 2009.

32. O Programa da Haia prevê a criação, a longo prazo, de **postos comuns para a emissão de vistos**, tendo em conta o debate sobre a criação de um serviço europeu para a acção externa. Numa primeira fase, a Comissão foi convidada a apresentar uma proposta relativa à criação dos postos comuns para a emissão de vistos. Em 2006, a Comissão apresentou uma alteração às Instruções Consulares Comuns, actualmente em exame no Conselho e no Parlamento Europeu. A Comissão tem vindo a desempenhar, contudo, um papel activo na criação dos dois primeiros centros deste tipo, instalados nos consulados dos Estados-Membros na Moldávia e no Montenegro.

### 1.3. **Reforçar a segurança**

1.3.1. *Partilha de informações entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei e autoridades judiciais, estabelecendo simultaneamente o justo equilíbrio entre protecção da vida privada e segurança*

33. Reforçar a liberdade, a segurança e a justiça exige uma abordagem inovadora do intercâmbio de informações a nível transfronteiras entre os serviços de aplicação da lei. Registaram-se **alguns progressos** neste domínio.

34. Em Junho de 2007 foi alcançado um acordo político com base numa iniciativa alemã relativa a uma decisão de transposição do essencial da parte do **Tratado de Prüm** não associada a Schengen e abrangida pelo terceiro pilar no quadro do mecanismo institucional da União Europeia, incluindo as impressões digitais, o ADN e os dados relativos ao registo de veículos. Uma vez adoptado o texto, esta iniciativa pode ser

considerada uma aplicação parcial do princípio da disponibilidade. Outros textos legislativos de aplicação foram igualmente apresentados em Outubro de 2007 (ver Anexo 1).

35. Após a realização de consultas aprofundadas com os Estados-Membros e as associações nacionais e internacionais, em 6 de Novembro de 2007 a Comissão adoptou a proposta relativa a uma abordagem comum da UE relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (**dados PNR da UE**) para combater o terrorismo e a criminalidade organizada, no âmbito de um conjunto abrangente de medidas contra o terrorismo (ver ponto 41).
36. Por outro lado, continua em curso o desenvolvimento de ligações entre o SIS II e o sistema de informação da Europol, lançado em 2006. É de observar que a **Europol já se encontra ligada à SISone4all**.

### 1.3.2. *Terrorismo*

37. Foram desenvolvidos **esforços assinaláveis** neste domínio. É de observar que a aplicação do Plano de Acção da UE de luta contra o terrorismo prosseguiu em todos os quatro domínios (prevenção, protecção, repressão e resposta).
38. Com base nas informações recolhidas no âmbito de um relatório de estudo, concluído em Janeiro de 2008, sobre uma rede transfronteiras de gestão das crises para os Estados-Membros, a Comissão decidiu não avançar com a criação de uma **rede europeia de serviços responsáveis pela aplicação da lei (LEN)**.
39. No decurso de 2007, o Conselho discutiu o relatório sobre o **mecanismo de avaliação *inter pares* apresentado** pelo Secretariado-Geral do Conselho. À luz das recomendações formuladas, no quadro da avaliação *inter pares*, sobre os mecanismos nacionais de luta contra o terrorismo, foram identificadas várias acções com vista a reforçar as capacidades nacionais neste âmbito.
40. Prosseguem os trabalhos da Comissão sobre os meios de impedir a produção e a proliferação das armas químicas, nucleares e biológicas. A Comissão está a elaborar um **conjunto abrangente de medidas sobre os riscos CBRN** para Junho de 2009, recorrendo para o efeito aos conhecimentos especializados de todos os seus serviços competentes. Tal comportará uma comunicação sobre os riscos CBRN, um plano de acção sobre o estado de preparação face aos ataques biológicos, um plano de acção para as ameaças radiológicas e nucleares, um documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a segurança e a saúde, bem como um Livro Verde sobre a contenção das ameaças químicas.
41. Por último, é de referir que foram tomadas outras **iniciativas**, visando completar as delineadas no Plano de Acção da Haia, designadamente, a adopção em 6 de Novembro de 2007 de um conjunto abrangente de medidas de luta contra o terrorismo, incluindo uma proposta relativa aos **dados PNR da UE** (ver ponto 35), um plano de acção sobre explosivos e uma proposta de revisão da Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo (com base no respectivo relatório de avaliação). Esta última iniciativa — em relação à qual o Conselho acordou uma abordagem comum em Abril de 2008 — destina-se a harmonizar as disposições nacionais no que respeita ao incentivo público à prática de uma infracção terrorista, bem como o

recrutamento e a formação de terroristas, com vista a tornar estas formas de comportamentos, mesmo no âmbito da Internet, passíveis de sanções em todo o território da UE e garantir que as disposições em vigor em matéria de sanções, responsabilidade das pessoas colectivas, competência e repressão aplicáveis às infracções terroristas sejam igualmente aplicáveis a tais formas de comportamento.

### 1.3.3. *Prevenção e luta contra a criminalidade organizada*

42. **Foram concluídas diversas acções neste domínio:** adopção do relatório anual, elaborado pela Europol, de análise do risco da criminalidade organizada (Junho de 2007); criação de um *steering group* de investigação financeira; análise da aplicação de legislação relativa ao tráfico de seres humanos; relatório sobre a aplicação da Decisão-Quadro relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime, e relatório sobre o programa de trabalho relativo à cooperação aduaneira.
43. Globalmente, contudo, os progressos neste domínio foram **muito insatisfatórios**. O principal motivo prende-se com o facto de, na sequência de uma análise pela Comissão, várias acções (tal como a publicação de um documento de trabalho sobre a aplicação da lei com base em informações em matéria penal, a elaboração de recomendações relativas a uma metodologia comum de análise da "impermeabilidade" ao crime, uma recomendação e/ou proposta de reforço da transparência das entidades jurídicas a fim de reduzir a sua vulnerabilidade à infiltração pela criminalidade organizada) têm sido consideradas como tendo deixado de ser viáveis ou cuja realização seria mais eficaz a nível dos Estado-Membros.
44. Outras acções tiveram de ser **adiadas**, entre as quais a apresentação de um relatório geral sobre a criminalidade europeia, a definição de normas comuns relativas às competências das pessoas responsáveis pela investigação financeira (prevista para 2009) e adopção de uma Decisão-Quadro relativa à participação numa organização criminosa, que foi objecto de acordo político aquando do Conselho JAI de Junho de 2006, não tendo ainda sido formalmente adoptada devido a uma reserva parlamentar emitida num Estado-Membro.

### 1.3.4. *Cooperação policial e aduaneira*

45. Registaram-se **progressos insuficientes** neste domínio. Após uma análise aprofundada, a Comissão concluiu que algumas acções **deixaram de ser exequíveis** (designadamente a Comunicação relativa à luta contra o tráfico transfronteiras de mercadorias proibidas ou regulamentadas) ou foram substituídas por outras acções (trata-se do caso da proposta de directiva relativa ao reforço da segurança dos transportes através da criação de um espaço de cooperação policial e judiciária nas redes transeuropeias de transportes, substituída pela iniciativa referida no ponto 58). Outras medidas foram **adiadas**.
46. Em 2007 o Conselho apresentou o relatório sobre a execução e avaliação do programa de trabalho relativo à cooperação aduaneira para o período 2004-2006.
47. Prosseguem as discussões realizadas por iniciativa da Comissão sobre a elaboração de uma metodologia comum e realização de operações aduaneiras e policiais conjuntas de curta duração e/ou criação de equipas conjuntas pluridisciplinares.

48. A proposta alemã de uma **rede europeia de autoridades anti-corrupção** foi objecto de um acordo político a nível do Conselho em Junho de 2007. Prevê-se a adopção da proposta pelo Conselho em 2008 após a tomada em conta do parecer do Parlamento Europeu, pelo que a criação desta rede foi adiada enquanto se aguarda a sua adopção.
49. Prosseguem os trabalhos de implementação das conclusões do Conselho de 2004 relativas à luta contra a criminalidade organizada nos **Balcãs Ocidentais**. A nova convenção SECI (iniciativa de cooperação para a Europa do Sudeste), que permitirá uma cooperação mais estreita entre a SECI e a Europol, está a ser concluída para adopção sob a Presidência eslovena.

#### 1.3.5. *Gestão de crises a nível da União Europeia*

50. A Comissão tenciona coordenar os esforços desenvolvidos nos Estados-Membros e assegurar a criação de sistemas de alerta e de informações eficazes para proteger os principais elementos das infra-estruturas críticas. Uma proposta legislativa da Comissão relativa à criação de uma **rede de alerta para as infra-estruturas críticas** (CIWIN), prevista inicialmente para 2005, foi adiada e poderá ser apresentada até ao final de 2008. Em Janeiro de 2008 foi entregue um sistema protótipo que foi apresentado aos Estados-Membros.

#### 1.3.6. *Prevenção geral da criminalidade*

51. **Tem-se verificado uma evolução constante neste domínio.** Vários grupos de peritos têm vindo a reunir-se nos últimos dois anos a fim de debater a criação de instrumentos europeus para a recolha, análise e comparação de informações sobre a criminalidade e as vítimas, atendendo igualmente às tendências registadas nos Estados-Membros. Estes grupos examinam a viabilidade de recorrer a diferentes instrumentos neste contexto. Foram realizadas acções específicas, nomeadamente para impedir a violência no desporto (*hooliganism*): a Comissão organizou uma conferência de alto nível sobre a questão em 28 e 29 de Novembro, tendo participado de forma activa em vários grupos de peritos sobre a segurança e a protecção no quadro de eventos desportivos.

### 1.4. **Reforçar a justiça**

#### 1.4.1. *Instauração de um clima de confiança e reforço da confiança mútua*

52. Os progressos neste domínio têm sido **satisfatórios**. A cooperação judiciária em matéria civil e penal podia ser intensificada através do reforço da confiança mútua e do desenvolvimento progressivo de uma cultura judiciária europeia baseada na diversidade dos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros e na unidade com base no direito europeu.
53. A **rede europeia de formação judiciária (REFJ)** foi criada formalmente em conformidade com a lei belga em 2006. O Instituto europeu de formação (ETI) e a REFJ organizam regulamente seminários para promover a cooperação entre os profissionais do direito, tendo em vista a definição das melhores práticas.
54. Em 4 de Fevereiro de 2008 foi adoptada uma **Comunicação da Comissão sobre a criação de um Fórum para debater as políticas e as práticas da UE no domínio da justiça**. Este Fórum reunirá profissionais, académicos e representantes das

instâncias judiciais, tendo em vista fornecer à Comissão informações e contribuições úteis no quadro do mecanismo de avaliação.

#### 1.4.2. *Cooperação judiciária em matéria penal*

55. Os resultados neste domínio de intervenção foram **relativamente fracos**.
56. O calendário de várias acções (como a proposta relativa às decisões de inibição de conduzir, a proposta que completa o mandado europeu de obtenção de provas e o Livro Verde sobre a utilização de provas) teve de ser revisto a fim de ter em conta a eventual evolução institucional nestes domínios.
57. Noutros casos, as acções foram substituídas por outras medidas consideradas mais adequadas (tal como o Livro Verde e a proposta relativa às sentenças proferidas à revelia, na sequência da apresentação de uma iniciativa legislativa pela Presidência eslovena). Noutros casos foi considerado inoportuno avançar com legislação a nível da UE, dado a mais-valia dessa abordagem não estar suficientemente comprovada (por exemplo, na sequência dos resultados da avaliação de impacto da proposta relativa à protecção de testemunhas e das pessoas que colaboram com a justiça).
58. Em 19 de Março de 2008 a Comissão adoptou uma proposta de directiva para facilitar a aplicação transfronteiras da legislação no domínio da segurança rodoviária **através de medidas técnicas que permitirão identificar e aplicar sanções** aos condutores da UE que cometem infracções noutro Estado-Membro que não aquele em que se encontra registado o veículo automóvel.
59. A Comissão adoptou em 11 de Julho de 2007 o segundo relatório sobre a aplicação da **Decisão-Quadro relativa ao mandado de captura europeu e procedimentos de entrega** entre os Estados-Membros.
60. O relatório sobre a aplicação da Decisão-Quadro de 2003 relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas teve de ser adiado em 2008 devido à não transmissão de informações por parte de vários Estados-Membros.
61. A proposta da Comissão sobre a conclusão e a assinatura da Convenção do Conselho da Europa relativa ao branqueamento, detecção, apreensão e perda dos produtos do crime, e ao financiamento do terrorismo (Convenção de Varsóvia) em nome da Comunidade Europeia, não registou progressos no âmbito do Conselho devido à existência de desacordo entre os Estados-Membros, pelo que a sua adopção teve de ser adiada.
62. No que se refere à proposta da Comissão relativa à conclusão do Protocolo das Nações Unidas contra o fabrico e tráfico ilícitos de armas de fogo, das suas partes e componentes e de munições, verificaram-se atrasos devido à necessidade de aguardar a transposição da legislação relevante pelos Estados-Membros, nomeadamente a Directiva 91/477/CE e o projecto de regulamento relativo a um sistema de licenças de exportação/importação. Por conseguinte, a ratificação do Protocolo das Nações Unidas contra as armas de fogo será possível logo que as disposições da directiva tenham sido transpostas para o direito nacional (até 2010) e após a adopção e a entrada em vigor do regulamento (em princípio, não antes do final de 2009).

### 1.4.3. *Cooperação judiciária em matéria civil*

63. Verificaram-se **progressos substanciais** neste domínio.
64. O **Regulamento relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais («Roma II»)** foi adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 11 de Julho de 2007.
65. Em 7 de Fevereiro de 2007 a Comissão adoptou o Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor no quadro do direito contratual europeu em matéria de consumo. Em 6 de Março de 2008 foi adoptado o segundo Livro Verde sobre a execução eficaz das decisões judiciais na União Europeia em matéria de transparência do património dos devedores.
66. A **directiva relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial** foi formalmente adoptada em Maio de 2008 no seguimento de um acordo após a segunda leitura entre os co-legisladores (o Parlamento Europeu subscreveu a posição comum do Conselho em 23 de Abril de 2008).
67. Em Novembro de 2007, as negociações relativas à Convenção sobre a lei aplicável em matéria de prestação de alimentos resultaram num acordo final aquando da 21ª sessão plenária (diplomática) da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. A nova **Convenção de Lugano** relativa à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, concluída entre a Comunidade e a Noruega, a Islândia e a Suíça, foi assinada em 30 de Outubro de 2007. A Comissão já propôs a sua ratificação pela Comunidade.

## 2. **ACOMPANHAMENTO DA TRANSPOSIÇÃO A NÍVEL NACIONAL**

### 2.1. **Metodologia**

68. O presente exercício incide primordialmente sobre os instrumentos legislativos sujeitos a transposição para o direito interno dos Estados-Membros, ou seja, as **directivas e as decisões-quadro**. Para efeitos do presente relatório, a data-limite em questão foi **31 Março 2008**.
69. O quadro do Anexo 2 inclui o conjunto dos instrumentos cujo prazo de transposição terminou na data acima mencionada.
70. A **metodologia** adoptada para efeitos do presente relatório é idêntica à descrita no relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2005.

### 2.2. **Acompanhamento por política**

#### 2.2.1. *Orientações gerais*

71. No que respeita aos **direitos fundamentais**, a Directiva 95/46/CE relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais alcançou os seus objectivos. No entanto, alguns Estados-Membros não procederam ainda à integração no seu direito nacional de várias disposições importantes da directiva, enquanto noutros países a respectiva transposição ou aplicação não são conformes com a directiva. Foi dado início a uma série de acções

por incumprimento devido à não observância ou aplicação incorrecta da directiva, tendo um Estado-Membro sido objecto de uma acção perante o Tribunal.

### 2.2.2. *Cidadania da União*

72. A partir de 30 de Abril de 2006, a Directiva 2004/38/CE, que consolida e actualiza o direito de livre circulação dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, revogou e substituiu alguns instrumentos jurídicos em matéria de livre circulação dos cidadãos da UE e dos nacionais de países terceiros. Após alguns atrasos iniciais, os esforços em matéria de transposição foram intensificados. Todavia, alguns Estados-Membros apenas cumpriram parcialmente a sua obrigação de comunicação. Consequentemente, continuam pendentes diversas acções por incumprimento, tendo alguns Estados-Membros chegado à fase de contencioso<sup>10</sup>.
73. No que se refere à anterior legislação comunitária relativa à livre circulação de pessoas, consolidada pela Directiva 2004/38/CE, continuam pendentes acções por incumprimento no que respeita a três Estados-Membros devido à não observância ou aplicação incorrecta desta directiva. Todos estes casos estão na fase avançada de contencioso, que vai até à fase de parecer fundamentado nos termos do artigo 228.º do Tratado CE.

### 2.2.3. *Asilo, migração e fronteiras*

74. Em matéria de **asilo**, a notificação das medidas de transposição é em geral **bastante morosa**. A directiva que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros foi objecto de transposição satisfatória na maioria dos Estados-Membros até à data. No entanto, um Estado-Membro não cumpriu ainda a sua obrigação de comunicação em relação à primeira destas directivas, enquanto três Estados-Membros não o fizeram em relação à segunda. No que diz respeito à directiva que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional. As medidas de transposição integral da directiva mais recente relativa ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado não foram ainda comunicadas por treze Estados-Membros.
75. No que diz respeito à **migração legal**, os esforços centraram-se em acelerar as medidas de notificação da transposição das directivas relativas, respectivamente, ao direito ao reagrupamento familiar e ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. No entanto, decorridos mais de dois anos após o termo do prazo de transposição um Estado-Membro não cumpriu ainda a sua obrigação de comunicação em relação à primeira destas directivas, enquanto três Estados-Membros não o fizeram em relação à segunda. O Tribunal condenou a maioria destes Estados-Membros pela falta de comunicação das medidas de transposição. Em relação a três directivas, ou seja, as directivas relativas às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos e actividades análogas, por um lado, e de investigação científica, por outro, e outra

---

<sup>10</sup> Apesar de os "antigos" instrumentos em matéria de livre circulação terem deixado de vigorar, as suas disposições foram retomadas e consolidadas pela Directiva 2004/38/CE.

directiva relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, respectivamente três, dez e dois Estados-Membros continuam a registar atrasos em relação ao prazo de transposição.

76. Quanto à imigração ilegal, verificaram-se progressos na conclusão da transposição dos três instrumentos menos recentes<sup>11</sup>. Em relação a instrumentos mais recentes, **os progressos em matéria de transposição são mitigados**. Três Estados-Membros parecem deparar-se com dificuldades específicas para proceder à transposição integral da directiva relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea, tendo sido condenados pelo Tribunal pela falta de comunicação das medidas de transposição. Quanto à directiva relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras, dois Estados-Membros registam atrasos no que diz respeito ao prazo de transposição.

#### 2.2.4. *Segurança*

77. É difícil avaliar o grau de aplicação dos instrumentos em matéria de luta contra a criminalidade organizada e de cooperação policial e aduaneira, em especial convenções e protocolos adoptados ao abrigo do Título VI do Tratado UE, uma vez que tais instrumentos não prevêm qualquer obrigação formal de notificação por parte dos Estados-Membros nem qualquer relatório de acompanhamento da aplicação a nível nacional. **A sua rápida ratificação continua a ser a principal prioridade**.
78. Com efeito, o cumprimento e/ou a aplicação a nível nacional dos instrumentos jurídicos em matéria de terrorismo e da sua prevenção, bem como de luta contra a criminalidade organizada, são **muito difíceis de avaliar**, uma vez que estes instrumentos não prevêm a elaboração de quaisquer relatórios nem qualquer obrigação no sentido de os Estados-Membros comunicarem as medidas nacionais relevantes. No que se refere à Decisão-Quadro relativa à cooperação entre as unidades de informação financeira, pode considerar-se que a maioria dos Estados-Membros respeita, de modo geral, a maioria dos requisitos principais nela previstos.
79. Em matéria de cooperação policial e aduaneira, registaram-se progressos na ratificação da Convenção de Nápoles II. Vários Estados-Membros devem redobrar os esforços em matéria de transposição da Posição Comum sobre o intercâmbio de dados com a Interpol.

#### 2.2.5. *Justiça*

##### 2.2.5.1. *Justiça em matéria penal*

80. Tal como em relação ao domínio da "segurança" (secção 2.2.4), é difícil avaliar a aplicação a nível nacional deste domínio, atendendo à natureza dos instrumentos adoptados e às competências mais limitadas da Comissão e do Tribunal de Justiça.

---

<sup>11</sup> A directiva relativa ao reconhecimento mútuo de decisões relativas ao afastamento de nacionais de países terceiros, a directiva que completa a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e a directiva relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

81. No domínio do **reconhecimento mútuo**, o mandado de detenção europeu encontra-se operacional em todos os Estados-Membros, apesar de um número significativo destes necessitar de fazer esforços adicionais para assegurar o cumprimento integral da Decisão-Quadro.
82. A transposição da Decisão-Quadro relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas continua a ser decepcionante. Decorridos mais de dois anos após o termo do prazo de transposição, doze Estados-Membros ainda não cumpriram, ou só cumpriram parcialmente, a sua obrigação de comunicação.
83. Ainda não se encontram disponíveis informações sobre a Decisão-Quadro relativa às sanções pecuniárias.
84. No que se refere aos instrumentos de harmonização relativos à cooperação judiciária em matéria penal, a Comissão publicou uma série limitada de relatórios durante o período abrangido pela presente comunicação. Os relatórios sobre os instrumentos relativos à protecção contra a contrafacção do euro, a corrupção no sector privado e a perda de instrumentos e produtos do crime, apontam para uma transposição insatisfatória global nos Estados-Membros objecto de análise. Por outro lado, o número de Estados-Membros que não cumpriram ainda a sua obrigação de comunicação varia, mas mantém-se elevado.
85. No que se refere à Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo, todos os Estados-Membros comunicaram as suas medidas de transposição. A aplicação das principais disposições pode ser considerada satisfatória, muito embora subsistam algumas lacunas.
86. Registaram-se progressos na ratificação por parte de quatro Estados-Membros da UE-12<sup>12</sup> da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades e seus protocolos. É de lamentar que o segundo protocolo não tenha ainda entrado em vigor devido à não ratificação por parte de um Estado-Membro.

#### 2.2.5.2. Justiça em matéria civil

87. Verificaram-se progressos a nível da transposição de duas directivas relativas, respectivamente, ao apoio judiciário e à indemnização das vítimas da criminalidade, mas um Estado-Membro parece registar dificuldades específicas.
88. O nível geral de aplicação de dois regulamentos — um relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil ou comercial e outro relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial — pode ser considerado satisfatório.

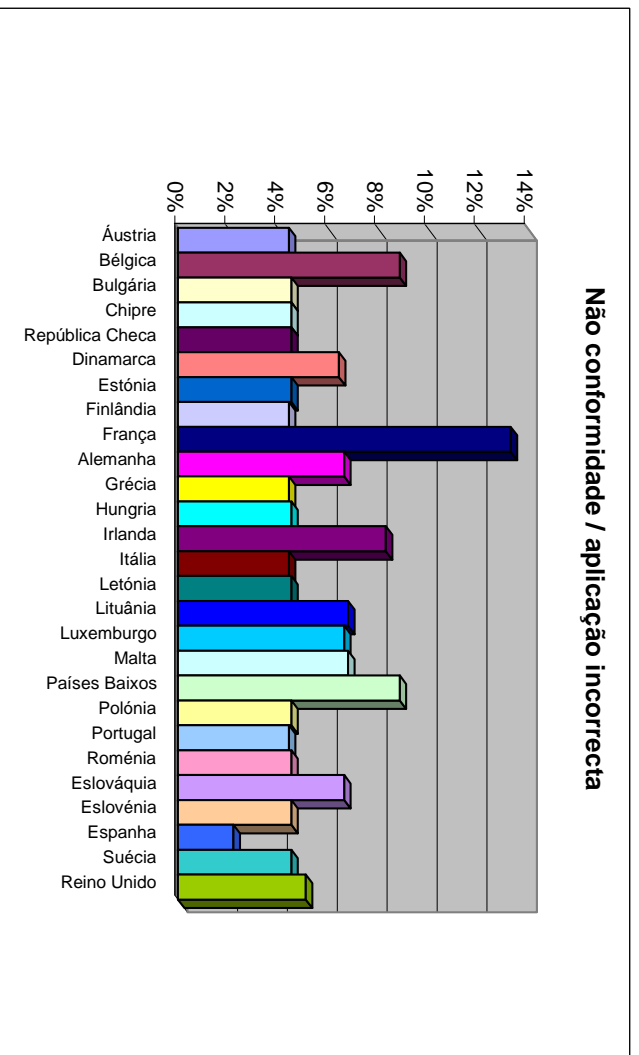
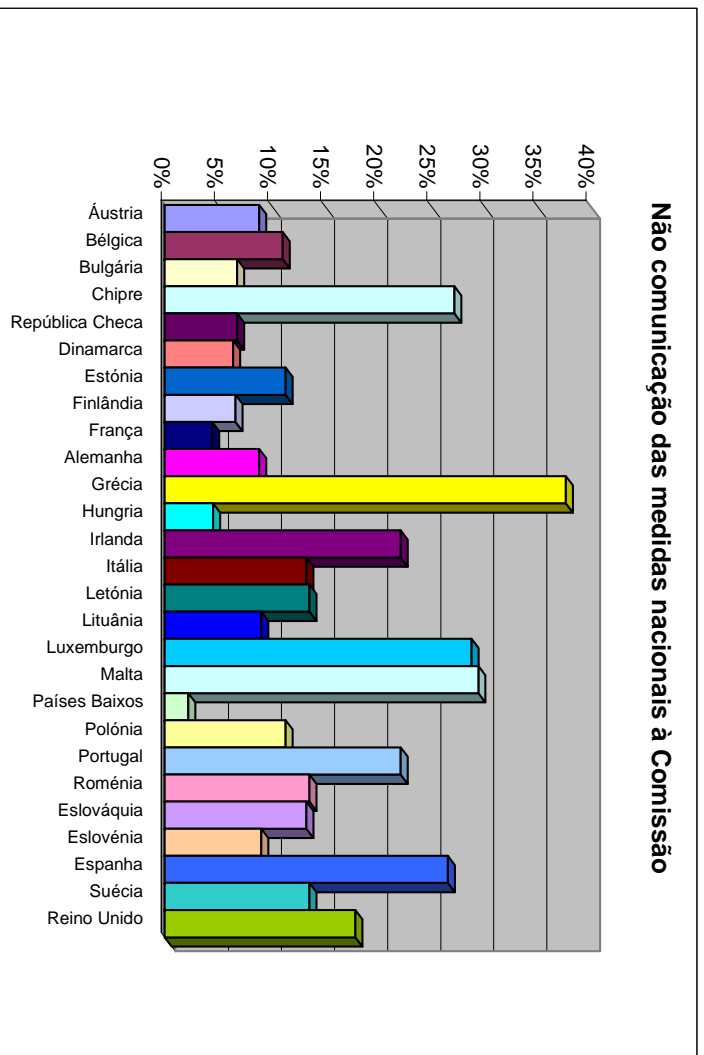
### 2.3. Acompanhamento por Estado-Membro

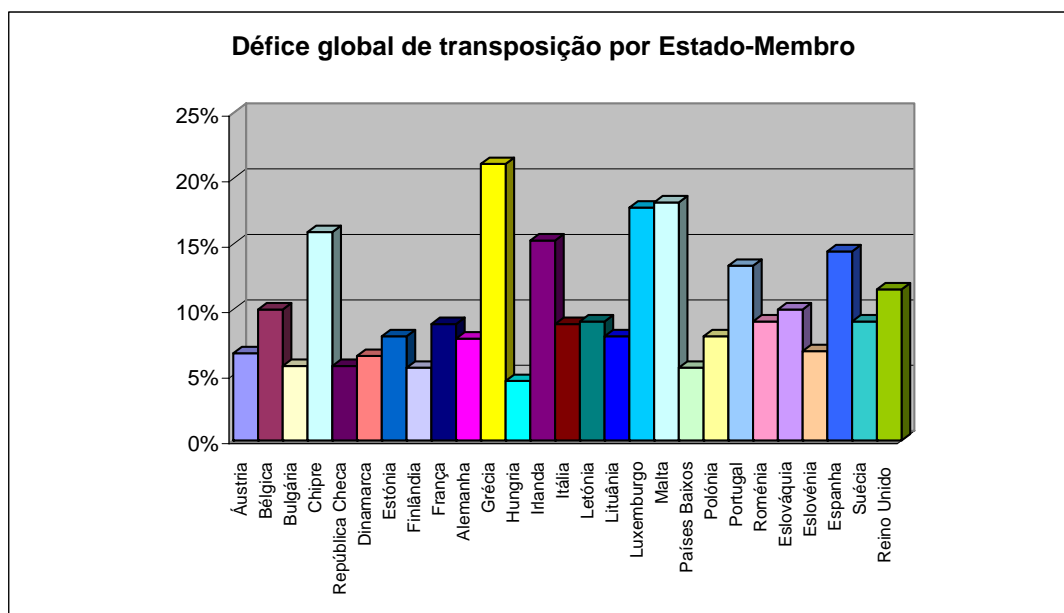
89. Os dados globais seguintes, tendo por base o conjunto dos instrumentos, resultam de dois indicadores que figuram no quadro do Anexo 2. Os dois primeiros quadros

---

<sup>12</sup> Trata-se dos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e em 2007.

apresentam, por um lado, os casos de não comunicação das medidas nacionais de transposição e, por outro, os casos de transposição ou aplicação incorrecta. O terceiro quadro apresenta os dados globais correspondentes aos dois indicadores.





### 3. CONCLUSÕES

90. O terceiro relatório anual sobre a aplicação do Plano de Acção da Haia confirma, em linhas gerais, as tendências observadas nos relatórios precedentes.
91. Tal como havia sucedido em 2005 e 2006, **verificaram-se progressos insuficientes, nomeadamente em domínios relacionados sobretudo com o terceiro pilar**, tais como a prevenção e a luta contra a criminalidade organizada, a cooperação policial e aduaneira e a cooperação judiciária em matéria penal. O único domínio abrangido pelo terceiro pilar em que se registaram progressos consideráveis prende-se com a luta contra o terrorismo, que continua de facto a ser uma das principais prioridades políticas no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.
92. Tal como sucedeu em 2005 e 2006, os melhores resultados estão associados às acções do "**primeiro pilar**". Verificaram-se **avanços significativos** em domínios que beneficiam de uma importante prioridade política, tal como a migração, a gestão das fronteiras e a cooperação judiciária em matéria civil.
93. No que diz respeito aos instrumentos jurídicos abrangidos pelo Título IV do Tratado CE, alguns Estados-Membros (como a Alemanha ou a Itália) realizaram progressos consideráveis em termos de comunicação das medidas de transposição nacionais, comparativamente à situação analisada no relatório do ano anterior. Contudo, a situação continua a ser decepcionante em relação a uma série de Estados-Membros que não respeitou o prazo de transposição, com atrasos de transposição que representam mais de um ano e atingem por vezes vários anos.
94. Quanto aos instrumentos jurídicos abrangidos pelo Título VI do Tratado UE, deviam ser desenvolvidos maiores esforços tendo em vista uma aplicação mais atempada e completa. Embora os Estados-Membros tenham registado progressos em relação a alguns instrumentos jurídicos ao longo do último ano, são de lamentar enormes atrasos na comunicação das medidas de transposição de decisões-quadro. Tais

atrasos atingem por vezes vários anos e, na falta de transposição dos instrumentos da UE a nível nacional, levam a um quadro legislativo "virtual" no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal. Além disso, a transposição efectuada pelos Estados-Membros objecto de avaliação é frequentemente incompleta ou incorrecta.

95. Embora várias razões expliquem a desaceleração geral dos progressos verificados em 2007, a pequena evolução verificada em matérias abrangidas pelo Título VI do Tratado da União Europeia confirma as preocupações manifestadas pela Comissão nos seus relatórios anteriores, bem como a **necessidade de melhorar o processo de tomada de decisões** nestes domínios.
96. No intuito de assegurar o **relançamento da acção da UE e de lhe dar um novo impulso**, em especial nos domínios que registaram progressos pouco significativos nos últimos anos, a Comissão tenciona apresentar em 2009 uma **Comunicação sobre o futuro das políticas no domínio da justiça, da liberdade e da segurança**. Essa comunicação constituirá o ponto de partida para as discussões e a elaboração do novo programa plurianual da JLS para o período 2010-2014, no seguimento dos programas de Tampere e da Haia.
97. A **Comunicação sobre a imigração** e o **Plano de acção em matéria de asilo**, adoptados em 17 de Junho, servirão de base para lançar o debate sobre a evolução futura nestes domínios, cujos resultados serão integrados posteriormente na Comunicação de 2009 sobre o novo programa plurianual.