

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.6.2009  
COM(2009) 263 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS  
REGIÕES**

**JUSTIÇA, LIBERDADE E SEGURANÇA NA EUROPA DESDE 2005:**

**AValiação DO PROGRAMA E DO PLANO DE ACÇÃO DA HAIA**

{SEC(2009) 765}

{SEC(2009) 766}

{SEC(2009) 767}

## I. INTRODUÇÃO

A justiça, a liberdade e a segurança constituem as fundações de uma Europa próspera e pacífica. O reforço das capacidades necessárias para salvaguardar estes valores fundamentais é um projecto de longo prazo. A Europa precisa também de flexibilidade para dar resposta a eventos inesperados e por vezes trágicos, como os atentados terroristas ocorridos em Londres em 2005 ou a morte, ao longo da última década, de milhares de imigrantes que procuram entrar no território da União Europeia pelo mar Mediterrâneo. As políticas da UE neste domínio determinam a forma como as suas instituições, os Estados-Membros e os cidadãos interagem entre si na cena internacional.

O Programa da Haia<sup>1</sup> constitui o modelo segundo o qual a UE pretende concretizar a sua visão nos domínios do acesso à justiça, protecção internacional, migração e controlo nas fronteiras, terrorismo e criminalidade organizada, cooperação policial e judiciária e reconhecimento mútuo.

A Comissão acompanhou atentamente a execução do Programa ao nível da UE e dos Estados-Membros<sup>2</sup>. Os vários instrumentos foram avaliados pela Comissão ou pelos Estados-Membros através de avaliações inter pares. Com base nos ensinamentos retirados destes exercícios, a presente comunicação sublinha os temas principais que surgiram e prevê a forma como a UE deve responder aos desafios do futuro. É acompanhada de três documentos mais longos: em primeiro lugar, um relatório sobre a aplicação do programa, que apresenta, por domínio de intervenção, os objectivos, os progressos significativos realizados e os desafios futuros; em segundo lugar, um «painel de avaliação institucional», que apresenta uma panorâmica dos instrumentos e objectivos do programa indicados; e, em terceiro lugar, um «painel de avaliação da execução» sobre a aplicação a nível nacional.

As acções prioritárias a realizar com base nas realizações passadas serão indicadas no próximo programa plurianual («Programa de Estocolmo»)<sup>3</sup>.

## II. ANTECEDENTES E CONTEXTO

O Conselho Europeu de Tampere de 1999 estabeleceu o primeiro quadro político plurianual no domínio da justiça e dos assuntos internos. Nos cinco anos seguintes foram lançadas as bases para uma política comum em matéria de imigração e asilo, a harmonização dos controlos nas fronteiras e uma cooperação policial e judiciária mais estreita, assente na confiança e no reconhecimento mútuos. Este período foi marcado pelos atentados terroristas de Nova Iorque, em 2001, e de Madrid, em 2004, pelas pressões decorrentes do aumento dos fluxos migratórios e pela ameaça crescente da criminalidade organizada. Estes eventos vieram reforçar a necessidade de a Europa dispor de uma estratégia permanente para enfrentar os desafios transfronteiras, respeitando ao mesmo tempo plenamente os direitos fundamentais dos cidadãos.

---

<sup>1</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

<sup>2</sup> A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

<sup>3</sup> COM(2009) 262.

O Programa da Haia constituiu a resposta da UE a esta necessidade. Os seus objectivos eram os seguintes:

- *melhorar as capacidades comuns da União e dos seus Estados-Membros para garantir o respeito dos direitos fundamentais, das garantias processuais mínimas e o acesso à justiça;*
- *oferecer protecção às pessoas que dela necessitam, em conformidade com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e outras convenções internacionais;*
- *regular os fluxos migratórios e controlar as fronteiras externas da União;*
- *combater a criminalidade organizada transfronteiriça e reprimir a ameaça do terrorismo;*
- *concretizar o potencial da Europol e da Eurojust;*
- *fazer progredir o reconhecimento mútuo das decisões e certidões judiciais, tanto em matéria civil como penal; e*
- *eliminar os obstáculos legais e judiciais nos litígios em matéria de direito civil e da família que tenham implicações transfronteiras.*

Várias evoluções importantes, tanto na UE como à escala mundial, constituíram o pano de fundo da execução do programa. A adesão de 12 novos Estados-Membros em 2004 e 2007 transformou a União e a forma como esta funciona. O número de pedidos de asilo diminuiu, antes de começar novamente a aumentar em 2007, enquanto as pressões migratórias na fronteira externa do Sul da UE aumentaram consideravelmente. Estando já confrontada com a diminuição da população activa a longo prazo, a economia da Europa enfrenta agora um período caracterizado pelo aumento do desemprego e pela incerteza económica.

### **III. UM PROGRAMA AMBICIOSO COM REALIZAÇÕES TANGÍVEIS**

As iniciativas à escala europeia no domínio da justiça, da liberdade e da segurança são novas, comparativamente com outras actividades da União, e muitas delas levarão algum tempo a dar os seus frutos. Estas iniciativas têm um impacto directo nas vidas dos cidadãos, que, de acordo com as sondagens, têm expectativas elevadas. Tal como aconteceu com o Programa de Tampere, o Programa da Haia adoptou uma perspectiva de longo prazo, mas foi mais longe, na medida em que os seus objectivos estratégicos foram acompanhados de um Plano de Acção pormenorizado para a sua concretização. Embora os progressos não tenham sido totalmente satisfatórios, houve realizações tangíveis.

### III.1. Reforçar a liberdade

#### III.1.1 Protecção dos direitos fundamentais

Foi instituído um sistema de controlo sistemático e rigoroso<sup>4</sup> para assegurar que as propostas legislativas da Comissão sejam plenamente compatíveis com a Carta dos Direitos Fundamentais. A Agência dos Direitos Fundamentais<sup>5</sup> foi inaugurada em 1 de Março de 2007 e presta actualmente assistência às instituições e aos Estados-Membros da UE através de projectos de investigação e de comparação de dados. Foi lançada uma abordagem global para promover os direitos da criança<sup>6</sup>, que levou à criação do Fórum Europeu dos Direitos da Criança. Este Fórum dá a todas as partes interessadas a oportunidade de trabalharem em conjunto para que os direitos da criança sejam tidos em consideração em todas as actividades da UE. A UE adoptou uma decisão-quadro que exige que os Estados-Membros sancionem as pessoas que incitem à violência racista ou ao ódio racial<sup>7</sup>.

Nas suas políticas tanto internas como externas, a UE promoveu o respeito do direito à protecção da vida privada e dos dados pessoais, reconhecendo ao mesmo tempo a necessidade de as autoridades responsáveis pela aplicação da lei procederem ao intercâmbio de informações pertinentes no âmbito da luta contra o terrorismo e a grande criminalidade. Foram dadas garantias suplementares no que diz respeito à protecção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal<sup>8</sup>. Graças à aplicação da directiva relativa à protecção dos dados<sup>9</sup>, a Comissão apresentou relatórios sobre a matéria, os particulares estão protegidos contra a vigilância geral, os consumidores estão seguros de que os dados comunicados no âmbito de transacções não serão utilizados para fins fraudulentos e as empresas podem operar na UE sem temerem a interrupção das suas actividades internacionais<sup>10</sup>. As tecnologias de protecção da privacidade<sup>11</sup> foram favorecidas, com vista a conceber sistemas de informação que limitem ao mínimo a recolha e a utilização dos dados pessoais. No âmbito da colaboração com os países terceiros, a UE chegou a um acordo de longo prazo com os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália sobre a transferência de registos de identificação dos passageiros, tendo também sido obtidas garantias no que diz respeito à utilização dos dados pessoais provenientes da UE na posse do sistema SWIFT para efeitos de combate ao terrorismo.

#### III.1.2 Cidadania da União

---

<sup>4</sup> A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final..

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

<sup>6</sup> 'Towards an EU strategy on the rights of the child ', COM(2006) 367 final.

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

<sup>8</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>9</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

<sup>10</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

<sup>11</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

A supressão dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen, composto por vinte e cinco países, permitiu às pessoas viajar desde a Península Ibérica até aos Estados Bálticos e desde a Grécia até à Finlândia sem terem de se submeter a quaisquer controlos nas fronteiras. Esta medida beneficia potencialmente mais de 400 milhões de cidadãos da UE<sup>12</sup> e pressupõe que os Estados-Membros confiam na capacidade uns dos outros para vigiarem eficazmente as fronteiras externas em nome da UE e para emitirem vistos válidos para todo o espaço Schengen.

Em Abril de 2006 entrou em vigor a directiva relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros<sup>13</sup>. Até à data, a sua transposição foi globalmente decepcionante<sup>14</sup>; a Comissão redobra esforços para permitir aos cidadãos da UE e aos membros das suas famílias exercerem plenamente os direitos que esta directiva fundamental lhes confere.

Foi proposta uma série de medidas para tornar realidade o direito dos cidadãos comunitários à protecção consular<sup>15</sup>. Calcula-se que 8,7% dos cidadãos da UE, ou seja, 7 milhões de pessoas, que viajam para fora da UE se desloquem a países onde o seu Estado-Membro não está representado. A estes vêm juntar-se 2 milhões de cidadãos da UE que vivem nesses países. O Plano de acção 2007-2009<sup>16</sup> visava remediar as lacunas existentes e previsíveis neste domínio.

### *III.1.3 Sistema Europeu Comum de Asilo*

O Sistema Europeu Comum de Asilo constitui uma declaração firme dos nossos valores, do nosso respeito pela dignidade humana e do nosso empenhamento na partilha das responsabilidades. Na primeira fase deste sistema foram estabelecidas normas mínimas comuns que, em conformidade com o Tratado de Nice, permitiram a transição para a co-decisão e o voto por maioria qualificada. Ao abrigo do Programa da Haia, após uma ampla consulta<sup>17</sup>, o sistema passou para a segunda fase do seu desenvolvimento com a adopção de um plano de acção<sup>18</sup>, em 2008. No âmbito deste plano foram já propostas alterações à directiva relativa às condições de acolhimento e aos regulamentos Dublin e Eurodac. Dado que a experiência no terreno sublinhou sistematicamente a necessidade de cooperação prática, a UE procurou um meio coerente e eficaz para enfrentar estes desafios, tendo proposto a criação de um Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo. No que se refere à dimensão externa, foram estabelecidos programas-piloto de protecção regionais em vários países terceiros para reforçar as suas capacidades em matéria de protecção.

---

<sup>12</sup> The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

<sup>13</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

<sup>14</sup> 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

<sup>15</sup> Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

<sup>16</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

<sup>17</sup> Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

<sup>18</sup> 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

### III.1.4 Migração e integração

A UE esforçou-se por melhorar a gestão dos fluxos migratórios e coordenar as políticas nacionais de integração. Foram estabelecidas normas mínimas em matéria de equidade, coerência e segurança e envidados esforços para tirar partido do potencial inexplorado que os nacionais de países terceiros já residentes na UE representam em termos de emprego, prevenindo ao mesmo tempo os efeitos adversos da «fuga de cérebros» nos países de origem.

Com base num Livro Verde<sup>19</sup>, um Plano de acção<sup>20</sup> apresentou as iniciativas a tomar no domínio da migração legal entre 2006 e 2009. No âmbito da aplicação deste plano, foram estabelecidas as condições de entrada, emprego e residência dos nacionais de países terceiros<sup>21</sup> e o «cartão azul» tornar-se-á em breve uma realidade<sup>22</sup>.

A maximização das vantagens económicas da migração legal foi acompanhada de esforços concertados para combater a imigração clandestina e as pessoas que tiram proveito do contrabando e tráfico de seres humanos. Embora a imigração clandestina não esteja a aumentar na UE em geral, os Estados-Membros mediterrânicos estão a suportar uma carga crescente. O número de pessoas que chegam à União Europeia após terem arriscado a vida no mar é particularmente preocupante<sup>23</sup>. A oportunidade de empregar imigrantes em situação ilegal resulta na exploração de pessoas e contribui para a distorção da economia da UE. A proposta de directiva da Comissão que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular devia ser adoptada no primeiro semestre de 2009<sup>24</sup>. A directiva enviará um sinal claro de que a UE não tolerará a migração ilegal, nomeadamente quando a mesma seja incentivada por empregadores sem escrúpulos.

Foram estabelecidos princípios comuns e um enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros<sup>25</sup>, incluindo manuais sobre a integração destinados aos responsáveis políticos e aos profissionais, um sítio Web europeu único sobre a integração e um Fórum europeu sobre a integração. Os esforços envidados pelos Estados-Membros no âmbito deste programa comum são suportados pelo Fundo Europeu para a Integração<sup>26</sup>, que afectou ao mesmo 825 milhões de euros para o período 2007-2013.

---

<sup>19</sup> Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

<sup>20</sup> 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

<sup>21</sup> Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

<sup>22</sup> The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009.

<sup>23</sup> 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

<sup>24</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

<sup>25</sup> 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

<sup>26</sup> Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

Globalmente, a Comunicação da Comissão sobre uma política comum de imigração para a Europa<sup>27</sup> e o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo<sup>28</sup>, adoptado pouco depois, constituíram o resultado de 10 anos de trabalho e estabeleceram as bases para uma abordagem coerente no futuro.

### *III.1.5 Gestão das fronteiras*

A gestão das migrações requer fronteiras seguras. Existem 1636 pontos de entrada designados no território da UE. Em 2006, o número de passagens nas fronteiras externas foi estimado em 900 milhões e o dos imigrantes ilegais nos 25 Estados-Membros da UE em 8 milhões. No mesmo ano foram detidos na UE 500 000 imigrantes ilegais, 40% dos quais foram subsequentemente obrigados a regressar ao seu país de origem.

A agência FRONTEX, encarregada de coordenar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de controlos nas fronteiras, desempenhou um papel útil na resposta da UE a estes desafios. Entre 2005 e 2008, conduziu 50 operações conjuntas e 23 projectos-piloto em que participaram vários Estados-Membros. O Código das Fronteiras Schengen<sup>29</sup> passou a ser aplicado em todos os Estados-Membros da UE e estabeleceu normas e procedimentos que estes têm de seguir no âmbito do controlo da passagem de pessoas nas fronteiras internas e externas da UE. Um pacote de propostas da Comissão estabeleceu novos marcos rumo a uma gestão integrada das fronteiras: um sistema de entrada e saída<sup>30</sup> que activa um alerta automático sempre que a estadia de uma pessoa exceda o período autorizado pelo seu visto, um sistema de vigilância das fronteiras externas meridionais e orientais da UE (conhecido por EUROSUR)<sup>31</sup> e a avaliação e desenvolvimento futuro da FRONTEX<sup>32</sup>. A directiva relativa ao regresso<sup>33</sup> assegurou normas eficazes e humanas em matéria de regresso dos imigrantes em situação irregular.

Estão a ser exploradas novas tecnologias para desenvolver um sistema moderno de gestão integrada das fronteiras. Os passaportes biométricos foram introduzidos em 2006. A segunda geração do Sistema de Informação de Schengen e do Sistema de Informação sobre Vistos está a ser desenvolvida e o seu quadro jurídico já foi estabelecido. Estes sistemas permitirão um recurso acrescido às novas tecnologias, nomeadamente a biometria, e contribuirão assim para a segurança do espaço Schengen, garantindo ao mesmo tempo o pleno respeito dos requisitos em matéria de protecção de dados.

---

<sup>27</sup> 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

<sup>28</sup> 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

<sup>29</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

<sup>30</sup> 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

<sup>31</sup> 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

<sup>32</sup> 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

<sup>33</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

### III.1.6 *Política de vistos*

Em 2008 foi adoptado um quadro legislativo para a aplicação e funcionamento do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)<sup>34</sup>, o que veio facilitar os controlos nos pontos de passagem nas fronteiras externas e o intercâmbio de dados sobre vistos entre os Estados-Membros. A Comissão propôs, por um lado, a criação de uma base jurídica que permitisse aos Estados-Membros tornar obrigatória a recolha de identificadores biométricos junto dos requerentes de visto e, por outro, o estabelecimento de um quadro jurídico para a organização dos postos consulares dos Estados-Membros<sup>35</sup>. As Instruções Consulares Comuns foram reformuladas e foi proposto um Código de Vistos<sup>36</sup> com o objectivo de reforçar a transparência, a harmonização dos procedimentos e a segurança jurídica. Foram negociados acordos destinados a facilitar a emissão de vistos com a Rússia, a Ucrânia, a República da Moldávia, a Albânia, a Bósnia e Herzegovina, a Antiga República Jugoslava da Macedónia, a Sérvia e o Montenegro. Estes acordos, que entraram em vigor em 2007 e 2008, simplificaram os procedimentos para os cidadãos destes países que desejam viajar para a UE para estadias de curta duração. Foi alcançada a plena reciprocidade<sup>37</sup> em matéria de vistos com a Costa Rica, Israel, Malásia, México, Nova Zelândia, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Singapura, Uruguai e Venezuela, tendo sido também registados progressos com a Austrália, Brunei, Canadá e Estados Unidos. A proposta de criação de centros comuns de tratamento de pedidos de visto<sup>38</sup> aguarda adopção, muito embora já tenham sido criados dois centros-piloto.

### III.1.7 *Dimensão externa do asilo e da migração*

Os problemas globais requerem soluções globais. A «abordagem global» das migrações, baseada numa verdadeira parceria com os países terceiros, demonstrou o empenhamento em adoptar a perspectiva mais ampla possível relativamente às causas e às consequências dos fluxos migratórios dos países terceiros para a UE. A migração está agora melhor integrada no programa de desenvolvimento da Comissão e nas outras políticas externas da UE, o que reflecte uma grande evolução caracterizada pela passagem de uma abordagem centrada na segurança para uma abordagem assente numa compreensão mais profunda de todos os aspectos pertinentes da migração. Foi aberta a via a novas parcerias e a um diálogo construtivo com as regiões limítrofes da UE, bem como com a África, Ásia e América Latina. Estas discussões foram acompanhadas de acções no terreno, destinadas a transformar a migração e a mobilidade em forças positivas para o desenvolvimento, melhorar a gestão da

---

<sup>34</sup> Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>35</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

<sup>36</sup> Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

<sup>37</sup> Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

<sup>38</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

imigração legal e prevenir e reduzir a migração ilegal. Os instrumentos comunitários de cooperação deram uma expressão concreta à abordagem global, financiando numerosos projectos nestes domínios e no da protecção dos refugiados. O programa temático no domínio da migração e do asilo foi elaborado com esta finalidade, tendo-lhe sido atribuído um orçamento de 384 milhões de euros para o período 2007-2013. Simultaneamente, foram desenvolvidos novos instrumentos e conceitos, como as parcerias para a mobilidade entre a UE e os países terceiros.

### **III.2. Reforçar a segurança**

#### *III.2.1 Terrorismo*

Os atentados à bomba de Madrid e de Londres de 2004 e 2005 foram os ataques terroristas mais aterradores dos últimos anos na UE. Houve todavia um número alarmante de outras tentativas de atentados, muitas das quais passaram despercebidas. Em 2007 foram contabilizados quase 600 atentados terroristas falhados, abortados ou efectivamente perpetrados em onze Estados-Membros da UE<sup>39</sup>.

No que diz respeito à prevenção, a UE financiou vários projectos, entre os quais um manual destinado a lutar contra a radicalização nas prisões. A directiva relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo<sup>40</sup> alargou aos operadores económicos não financeiros, incluindo os casinos e os advogados, a obrigação de assinalar transacções suspeitas. Graças ao regulamento adoptado em 2005, os viajantes que entram ou saem da UE com um montante igual ou superior a 10 000 euros em dinheiro líquido são obrigados a fazer uma declaração escrita<sup>41</sup>. A UE adoptou legislação com o objectivo de criminalizar a formação e o recrutamento de terroristas, bem como as actividades de incitamento público à prática de infracções terroristas, nomeadamente na Internet<sup>42</sup>. Foram atribuídos fundos para a criação de um sistema de alerta rápido em toda a UE que permita notificar às autoridades as ameaças ligadas ao desaparecimento ou ao roubo de explosivos.

Foram criados instrumentos para melhorar a protecção das infra-estruturas críticas da UE - estradas, caminhos-de-ferro, redes de electricidade e centrais eléctricas<sup>43</sup>. A Comissão procedeu a consultas sobre a biopreparação através de um Livro Verde<sup>44</sup> e apresentará, dentro em breve, um pacote de propostas destinadas a reduzir o risco das ameaças químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, susceptíveis de atingir milhares de pessoas, destruir a agricultura e prejudicar gravemente a cadeia de aprovisionamento alimentar.

---

<sup>39</sup> Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/TESAT/TESAT2007.pdf>

<sup>40</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

<sup>41</sup> Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

<sup>42</sup> Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

<sup>43</sup> Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

<sup>44</sup> Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

### III.2.2 *Cooperação policial*

Os trabalhos da UE nos últimos 5 anos basearam-se no «princípio da disponibilidade», que prevê que um agente dos serviços de aplicação da lei de um Estado-Membro possa obter de outro Estado-Membro, quando disponíveis, informações de que necessite no exercício das suas funções.

O intercâmbio de dados e informações foi simplificado<sup>45</sup>. A incorporação do Tratado de Prüm na legislação da UE<sup>46</sup> permitiu um acesso indirecto às bases de dados dos Estados-Membros que contêm impressões digitais e informações ligadas ao ADN, bem como um acesso directo, mas controlado, aos ficheiros de registo automóvel. Tal deverá melhorar consideravelmente a cooperação policial na UE por permitir aos serviços policiais saber quais as informações disponíveis. Foram adoptadas as condições de acesso ao VIS por razões de segurança<sup>47</sup>, enquanto as condições de conservação dos dados de tráfego das comunicações electrónicas e dos dados de localização<sup>48</sup> foram transpostas pela maioria dos Estados-Membros em relação às redes de telefonia fixa e de telefonia móvel.

A decisão do Conselho que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) e substitui a anterior Convenção conferirá a este organismo uma maior flexibilidade operacional para reagir mais rapidamente à evolução das tendências da criminalidade<sup>49</sup>. Paralelamente ao seu sistema de informação, concebido para recolher dados referentes à criminalidade transfronteiriça grave e permitir o intercâmbio dos mesmos, os ficheiros de análise da Europol são instrumentos que fornecem aos serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros informações pertinentes sobre fenómenos criminais específicos, incluindo o tráfico de seres humanos, o terrorismo, a fraude ligada aos cartões de crédito e o tráfico de drogas sintéticas.

### III.2.3 *Criminalidade organizada*

As actividades criminosas dos grupos organizados, como o tráfico de drogas, os roubos de veículos, os ataques à mão armada e a criminalidade de alta tecnologia, como a usurpação de identidade, constituem uma ameaça para a UE. À imagem da criminalidade financeira (fraude, contrafacção e branqueamento de capitais), todas estas actividades geram lucros substanciais e são prejudiciais para a economia da UE. Foi incentivada a criação de gabinetes nacionais de

---

<sup>45</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

<sup>46</sup> Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

<sup>47</sup> Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>48</sup> Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

<sup>49</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

recuperação de bens para uma detecção mais rápida de fundos<sup>50</sup> em toda a UE e encorajada uma abordagem baseada nas informações, com vista a dar resposta a estas ameaças. No que diz respeito ao branqueamento de capitais, foi criada a rede FIU.NET, uma rede informática descentralizada que liga unidades de informação financeira da UE com vista a um intercâmbio eficaz de informações financeiras. Um novo instrumento de luta contra a criminalidade organizada<sup>51</sup> permite uma maior cooperação entre os Estados-Membros. Em Maio de 2007, a Comissão propôs uma série de medidas destinadas a melhorar a coordenação da luta contra a cibercriminalidade<sup>52</sup>, tanto entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei como entre estas e o sector privado. A cibercriminalidade é, por vezes, sinónimo de exploração de crianças. A criação da coligação financeira contra a pornografia infantil permite à Comissão, aos emissores de cartões de crédito, às autoridades responsáveis pela aplicação da lei e às empresas de serviços Internet trabalharem conjuntamente para eliminar a pornografia infantil comercial através da adopção de medidas relativas aos sistemas de pagamento utilizados para financiar estas operações ilegais. Na Primavera de 2009 a Comissão apresentou uma decisão-quadro destinada a reforçar as acções de prevenção da exploração infantil e de combate a este fenómeno, juntamente com uma proposta de decisão-quadro relativa ao tráfico de seres humanos, na sequência do plano de acção de 2005<sup>53</sup>.

#### *III.2.4 Estratégia europeia de luta contra a droga*

A Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2005-2012)<sup>54</sup> e os planos de acção em matéria de luta contra a droga<sup>55</sup> definiram uma abordagem equilibrada e integrada que engloba a prevenção da toxicodependência, a ajuda aos toxicodependentes e a sua reinserção, o combate ao tráfico ilegal de estupefacientes, o controlo dos precursores, o branqueamento de capitais e o reforço da cooperação internacional. Os dados recolhidos pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência revelam que o consumo de heroína, *cannabis* e drogas sintéticas estabilizou, mas que, em contrapartida, o consumo de cocaína está a aumentar em vários Estados-Membros. A União Europeia procura dar resposta ao fenómeno social complexo da ampla difusão junto da população do consumo e do abuso de drogas e está a dedicar cada vez mais atenção à adopção de medidas que permitam remediar os danos que as drogas causam aos indivíduos e à sociedade.

### **III.3. Reforçar a justiça**

No âmbito do Programa da Haia, a construção de um «espaço europeu de justiça» começou a produzir resultados para os Estados-Membros e os cidadãos da UE. A Eurojust e as redes

---

<sup>50</sup> Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

<sup>51</sup> Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

<sup>52</sup> 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

<sup>53</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

<sup>54</sup> EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

<sup>55</sup> On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

judiciais europeias proporcionam a infra-estrutura necessária para a cooperação judiciária e a coordenação das investigações e das acções penais dentro das fronteiras internas. Em matéria civil, regulamentos directamente aplicáveis permitem aos cidadãos e às empresas que são partes em litígios transfronteiriços saber quais os tribunais competentes, bem como as normas aplicáveis ao reconhecimento das decisões proferidas noutro Estado-Membro.

### *III.3.1 Cooperação judiciária em matéria penal*

O mandado de detenção europeu reduziu substancialmente o tempo e os esforços necessários para a entrega de criminosos. Enquanto os processos tratados no âmbito do antigo procedimento de extradição demoravam frequentemente mais de um ano, actualmente demoram entre 11 dias e 6 semanas. Em 2007 foram efectuadas 2667 entregas efectivas na sequência da notificação de um mandado de detenção e, em 2005, o mandado de detenção europeu permitiu o regresso rápido, da Itália para o Reino Unido, de um dos autores dos atentados de Londres. Os Estados-Membros recorreram cada vez com mais frequência à Eurojust no âmbito da investigação e de acções penais relativas a crimes graves. Em 2007 foram contabilizados mais de 1000 casos, comparativamente a 192 em 2002.

### *III.3.2 Facilitar os procedimentos de direito civil para além das fronteiras*

Realizaram-se progressos significativos no domínio da justiça civil e comercial. Os cidadãos da UE dispõem agora de instrumentos mais simples e mais rápidos para resolverem acções de pequeno montante e para cobrarem as suas dívidas<sup>56</sup>. A UE dotou-se de regras harmonizadas em matéria de lei aplicável à responsabilidade civil e aos contratos<sup>57</sup>. A revisão das regras sobre a citação e notificação dos actos judiciais<sup>58</sup> permitiu melhorar a cooperação judicial. No que diz respeito aos aspectos externos da cooperação judicial<sup>59</sup>, constituíram progressos significativos a adesão da Comunidade à Conferência da Haia de Direito Internacional Privado<sup>60</sup> e os trabalhos preparatórios iniciados pela Comissão sobre as possibilidades de

---

<sup>56</sup> Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

<sup>57</sup> Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

<sup>58</sup> Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

<sup>59</sup> Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

<sup>60</sup> Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1..

melhorar a execução das decisões judiciais na UE<sup>61</sup>. Certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial foram examinados, com vista a promover meios alternativos de resolução de litígios<sup>62</sup>.

Um novo regulamento em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal garante às crianças a possibilidade de manterem contactos regulares com ambos os pais na sequência de uma separação e prevê normas claras para dissuadir os raptos de filhos em toda a UE. Outro regulamento, uma vez ratificado, acelerará a cobrança das obrigações alimentares na UE<sup>63</sup>. Está a ser discutida no Conselho e no Parlamento uma proposta legislativa sobre a lei aplicável ao divórcio («Roma III»).

### *III.3.3 Reconhecimento mútuo*

O reconhecimento mútuo é a pedra angular da cooperação judiciária. A UE fez progressos significativos neste domínio, tanto a nível legislativo como operacional. Graças à aplicação da estratégia e do plano de acção em matéria de e-Justice<sup>64</sup>, os cidadãos comunitários terão acesso a informações sobre os serviços no domínio da justiça da UE e serão facilitadas a comunicação e a cooperação entre as autoridades judiciais. O Fórum da Justiça, que constitui uma plataforma destinada a manter um diálogo regular sobre as políticas e a prática, deverá reforçar a confiança mútua, uma componente essencial para o reconhecimento mútuo.

Uma cooperação eficaz pressupõe, em primeiro lugar, uma formação adequada das pessoas que trabalham no terreno. A Comissão deu prioridade ao financiamento de programas de estudo, formação e intercâmbio no domínio judicial, nos quais, só em 2007, participaram 400 juizes e magistrados do Ministério Público.

## **III.4. Relações externas**

As políticas internas e externas no domínio da justiça, da liberdade e da segurança estão inextricavelmente ligadas. O Programa da Haia atribuiu um mandato à Comissão e ao Secretário-Geral/Alto Representante para apresentarem ao Conselho uma estratégia sobre todos os aspectos externos da política da UE em matéria de liberdade, de segurança e de justiça. Esta estratégia<sup>65</sup>, aprovada em 2005 pelo Conselho, estabeleceu prioridades temáticas, a saber, os direitos humanos, a luta contra a má governação e a degenerescência dos Estados, a cooperação judicial, a luta contra o terrorismo, a criminalidade organizada, a corrupção, as

---

<sup>61</sup> 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

<sup>62</sup> Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3..

<sup>63</sup> Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

<sup>64</sup> 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

<sup>65</sup> 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

drogas e a gestão dos fluxos migratórios, bem como uma série de princípios de base e mecanismos de aplicação. Foram elaborados dois relatórios intercalares sobre a estratégia<sup>66</sup>. Estas prioridades foram integradas na estratégia europeia de segurança de 2003, que identificou as principais ameaças que pesam sobre a Europa. Em Dezembro de 2008<sup>67</sup> foi publicado um relatório sobre a sua aplicação.

### III.5. Instrumentos financeiros

Foram criados vários instrumentos financeiros para apoiar as acções realizadas aos níveis da UE e dos Estados-Membros. O programa «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios»<sup>68</sup> apoia a política de imigração: foram afectados quase 4 mil milhões de euros às questões da migração para o período 2007-2013. O programa «Segurança e protecção das liberdades»<sup>69</sup> (745 milhões de euros para o período 2007-2013) ajuda a UE a prosseguir o combate ao terrorismo e à criminalidade. O programa «Direitos fundamentais e justiça»<sup>70</sup> (542 milhões de euros no total) contribui para o financiamento do Plano de acção sobre justiça electrónica e o Programa Daphne (prevenção da violência exercida contra as crianças, os adolescentes e as mulheres).

Ao abrigo do 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, está disponível um montante de 1 500 milhões de euros para o reforço das capacidades com vista à protecção dos cidadãos, das fronteiras e das infra-estruturas contra as ameaças terroristas e outras ameaças. Estão também disponíveis fundos para a investigação socioeconómica sobre a criminalidade e a protecção dos direitos fundamentais. O Fórum Europeu de Investigação e Inovação em matéria de Segurança (ESRIF) foi criado com o intuito de reunir parceiros públicos e privados para elaborar um programa comum de investigação e inovação em matéria de segurança civil a médio e longo prazo<sup>71</sup>.

No domínio da ajuda externa, vários instrumentos financeiros apoiam a dimensão externa da justiça, liberdade e segurança: o Instrumento de Pré-Adesão, o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, o Instrumento de Estabilidade, o Fundo Europeu de Desenvolvimento e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, que inclui o programa temático sobre a migração e o asilo.

---

<sup>66</sup> 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

<sup>67</sup> 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

<sup>68</sup> Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals)..

<sup>69</sup> Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

<sup>70</sup> This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

<sup>71</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

#### **IV. PROGRESSOS DESIGUAIS NALGUNS DOMÍNIOS**

Foram feitos progressos consideráveis para a realização de muitos dos objectivos inscritos no Programa da Haia, tendo sido adoptada a maior parte das medidas específicas previstas. Muitas delas só darão todos os seus frutos a mais longo prazo. Não obstante, os progressos continuam a ser desiguais ou limitados em certos domínios.

A desigualdade destes progressos deve-se, em grande medida, aos desafios únicos que se colocam ao domínio da JLS: um acervo relativamente recente, um papel insuficiente do Parlamento Europeu em certos domínios de intervenção, uma competência limitada do Tribunal de Justiça Europeu e uma competência limitada da Comissão para instaurar processos de infracção, bem como o requisito da tomada de decisões por unanimidade em vários domínios. Por conseguinte, a ambição das medidas foi frequentemente reduzida em certos domínios, como a migração legal.

A não concretização de vários elementos do Programa da Haia é claramente imputável à não ratificação do Tratado Constitucional. A adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem não foi possível sem a base jurídica que o Tratado Constitucional teria proporcionado e que o Tratado de Lisboa virá a proporcionar, se entrar em vigor.

Os progressos foram comparativamente lentos em matéria de reconhecimento mútuo das decisões penais e de cooperação policial. Tendo em conta que o processo de tomada de decisão inserido no método do «terceiro pilar» (Título VI do TUE) exige a unanimidade, é frequente que longas discussões não cheguem a uma conclusão ou que propostas ambiciosas sejam reduzidas ao mais pequeno denominador comum. Uma decisão-quadro sobre os direitos da defesa constitui um exemplo de proposta prevista pelo Programa da Haia que não foi adoptada, não obstante a importância que lhe atribuem os profissionais em toda a Europa.

Além disso, no que diz respeito aos instrumentos legislativos do terceiro pilar (posições comuns, decisões-quadro, decisões e convenções), o recurso insuficiente aos procedimentos formais de infracção para assegurar a sua boa transposição e os atrasos, por vezes significativos, na transposição dos instrumentos da UE a nível nacional traduziram-se num quadro legislativo algo «virtual», com poucos ou nenhuns benefícios para os cidadãos da UE.

#### **V. ENSINAMENTOS RETIRADOS E TEMAS PARA AS ACÇÕES FUTURAS**

A UE deve retirar ensinamentos da sua acção passada, explorando plenamente as estratégias que tiveram êxito e rectificando o que poderia ter sido feito melhor. Os seguintes temas devem guiar os futuros trabalhos no domínio da justiça, da liberdade e da segurança.

##### **V.1. Coordenar reflexão e acção**

Os grandes problemas que a Europa enfrenta, quer se trate de crises de curta duração quer de tendências de longo prazo, requerem uma coordenação a nível do planeamento e da acção. Tanto a justiça como a liberdade e a segurança são relevantes para os vários aspectos do Programa da Haia. É indispensável haver coerência entre os vários domínios de intervenção, não só na esfera tradicional da justiça e dos assuntos internos, mas também através de todo o leque de políticas comunitárias.

No domínio da migração e do asilo, as políticas destinadas a prevenir a imigração ilegal e os abusos do regime de asilo, bem como a lutar contra estes fenómenos, não devem entravar o acesso à protecção a que os requerentes de asilo têm direito. O controlo do respeito dos

direitos fundamentais pelas políticas da UE deve prosseguir e ser alargado a todas as fases da tomada de decisão e da aplicação do acervo legislativo da UE pelos Estados-Membros. A gestão das fronteiras é vital para a segurança da UE, da mesma forma que a cooperação policial é indispensável para lutar contra a imigração ilegal. Devem, pois, ser identificadas prioridades transversais da UE nestes domínios.

A protecção dos dados pessoais no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal resultou de uma abordagem caso a caso. Foram estabelecidos requisitos em matéria de protecção de dados numa série de actos legislativos nos vários pilares, e o seu âmbito e natureza dependem dos objectivos de cada acto legislativo. A decisão-quadro recentemente adoptada<sup>72</sup> não resolve inteiramente esta falta de harmonização. Por conseguinte, nos próximos anos deve ser dedicada especial atenção à coerência neste domínio.

Outras abordagens transversais poderiam melhorar a eficácia das políticas da UE, como os direitos da criança e a luta contra a xenofobia e o racismo, cuja ameaça se faz infelizmente sentir muitas vezes com mais acuidade em períodos de crise económica.

A abordagem global das migrações é constituída por vários instrumentos que poderiam ser integrados num quadro global e equilibrado de diálogo e cooperação. Os novos desafios devem ser enfrentados de forma sistemática. As mudanças políticas, económicas, ambientais e demográficas a longo prazo afectam as relações da UE com os países terceiros, o que tem um impacto significativo na migração e na mobilidade. A política das migrações deve ser ainda mais integrada na estratégia da UE em matéria de relações externas e, eventualmente, deve ser criado um Serviço de Acção Externa.

Devemos aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias. A sociedade da informação também criou a necessidade de um elevado nível de segurança das redes e da informação em toda a Europa. A luta contra a cibercriminalidade e o ciberterrorismo exige que os interessados se associem estreitamente aos esforços envidados para melhorar o nível de preparação, segurança e resiliência das infra-estruturas e serviços TIC. Estes desafios a longo prazo devem ser devidamente tidos em conta ao nível europeu<sup>73</sup>.

A agenda em matéria de investigação e inovação no domínio da segurança deve progredir em parceria com os sectores privado e público e associando plenamente as organizações de utilizadores finais.

## **V.2. Dedicar mais atenção à aplicação e à execução**

É preocupante que o êxito na adopção de medidas constantes do Programa da Haia e do Plano de Acção contraste com o êxito parcial da sua aplicação a nível nacional. Agora que já foi adoptado um quadro jurídico substancial, a acção futura deve centrar-se na sua consolidação e execução. A Comissão pode contribuir para tal, consolidando o acervo existente, facilitando a coordenação e o intercâmbio de melhores práticas entre os Estados-Membros, nomeadamente no âmbito de seminários, bem como prestando assistência financeira e promovendo a formação. Convém também prever um recurso acrescido aos procedimentos de infracção. A

---

<sup>72</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>73</sup> 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

Comissão promoveu o direito de os cidadãos comunitários circular e residirem livremente no território da UE, mas são necessários esforços suplementares para assegurar que os cidadãos comunitários tenham conhecimento dos seus direitos e possam estar seguros de poder exercê-los. As agências e redes existentes precisam de explorar plenamente o seu potencial, cooperar mais entre si e explorar eventuais sinergias.

### **V.3. Melhorar a utilização da avaliação**

Os cidadãos esperam que as políticas da UE produzam resultados. Foram adoptados numerosos instrumentos e criadas muitas agências no âmbito do Programa da Haia. Em muitos casos, é demasiado cedo para avaliar a sua eficácia em termos de resultados concretos. As medidas adoptadas nos domínios da luta contra a criminalidade organizada, da cooperação policial e aduaneira e da justiça penal continuam a ser difíceis de avaliar, dado que os Estados-Membros não são formalmente obrigados a comunicar informações sobre a sua aplicação.

São necessários sistemas de acompanhamento e avaliação mais sólidos e sistemáticos para cada política para obter dados comparáveis sobre o impacto das várias políticas da UE. Os resultados das avaliações permitirão portanto fornecer melhores informações aos responsáveis e explicar melhor aos cidadãos comunitários o valor acrescentado de acção da UE.

Uma melhor avaliação depende da disponibilidade de dados actualizados, objectivos, fiáveis e comparáveis. Por exemplo, no domínio da migração existem actualmente regras comuns em matéria de estatísticas comunitárias<sup>74</sup> e uma Rede Europeia das Migrações. De igual modo, a Comissão desenvolveu, juntamente com os Estados-Membros, parâmetros para recolher, analisar e comparar os dados e tendências relativos ao tráfico de seres humanos e ao branqueamento de capitais. Contudo, em muitos domínios, como a justiça, os dados não estão disponíveis. Mesmo quando existam sistemas de recolha de dados ou os mesmos estejam a ser criados, incluindo no que diz respeito à criminalidade, em particular às drogas, seria conveniente adoptar disposições mais vinculativas. Os financiamentos a título do Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e de outros programas pertinentes deveriam continuar a permitir desenvolver os conhecimentos neste domínio de intervenção.

A credibilidade do próximo programa plurianual dependerá de como a UE conseguir transmitir informações pertinentes sobre a sua eficácia.

### **V.4. Complementar as nossas políticas internas com uma acção externa**

Os Estados-Membros, o Conselho e a Comissão precisam de trabalhar juntos para reforçar as parcerias com os países terceiros. É indispensável assegurar a continuidade e a coerência entre as políticas europeias internas e externas no domínio da justiça, da liberdade e da segurança, de modo a obter resultados concretos e a enfrentar os desafios da globalização. A UE deve antecipar os desafios e não esperar que estes atinjam as nossas fronteiras e deve promover normas, como as que se aplicam em matéria de protecção de dados, que possam ser consideradas como referências a nível internacional. A dimensão externa das políticas da JLS

---

<sup>74</sup> Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

deve ser plenamente integrada e coerente com a acção e as políticas externas da UE, como a cooperação para o desenvolvimento.

Cada vez mais os países terceiros pretendem cooperar com a UE com base em acordos específicos. Pode ser necessário estabelecer prioridades a este respeito. Devem ser definidos critérios quanto à forma de responder a estas solicitações e quanto à oportunidade de as incluir no quadro geral de um acordo global. As iniciativas em matéria de cooperação devem responder à situação específica dos países que estão a preparar-se para aderir à UE. As prioridades da União em matéria de relações externas devem também orientar melhor o estabelecimento das prioridades das agências, como a Europol, a Eurojust e a Frontex. Para além dos seus relatórios anuais, os conhecimentos operacionais das agências, nomeadamente quando celebraram acordos ou acordos de trabalho com países terceiros, poderiam dar um valioso contributo para a tomada de decisões a nível da UE.

## **VI. DESAFIOS DURADOUROS QUE REQUEREM UMA ACÇÃO A LONGO PRAZO**

No Outono de 2008 a Comissão realizou uma consulta pública sobre as prioridades que a Europa deve estabelecer no futuro no domínio da justiça, liberdade e segurança<sup>75</sup>. Recebeu muitas respostas de cidadãos, da sociedade civil e dos Estados-Membros. Esta consulta seguiu-se às considerações aprofundadas e muito úteis dos grupos consultivos sobre o futuro das políticas JLS, compostos por ministros de vários Estados-Membros<sup>76</sup>.

As conclusões são claras.

Os cidadãos da UE querem viver num espaço em que os seus direitos sejam respeitados e a sua segurança protegida. Querem ter a possibilidade de viajar livremente e de residir temporária ou permanentemente noutro país europeu, quer para estudar, trabalhar ou fundar uma família. A grande maioria dos cidadãos da UE gostaria que esta desempenhasse um papel ainda mais importante em domínios como a luta contra a criminalidade organizada e o tráfico de seres humanos, a luta contra terrorismo, o intercâmbio de informações policiais e judiciais entre os Estados-Membros, a luta contra a toxicodependência, a promoção e protecção dos direitos fundamentais, o controlo das fronteiras externas e a política de asilo e migração.

Comparativamente aos números de 2008, prevê-se que a população activa da UE diminua em 15%, ou seja, em cerca de 50 milhões, até 2060. Em 2007, residiam na UE-27 18,8 milhões de nacionais de países terceiros, o que representa 3,8% da população total<sup>77</sup>. Esta tendência deverá prosseguir, tendo em conta o aumento provável das pressões migratórias num futuro previsível. Por conseguinte, não é possível voltar a tratar os problemas da migração de forma isolada.

A UE pode, com razão, sentir-se orgulhosa das suas realizações até à data. Apesar de ter sido elaborado num período relativamente curto, o Programa da Haia retira a sua força das

---

<sup>75</sup> Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en).

<sup>76</sup> 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

<sup>77</sup> Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.

perspectivas de longo prazo que soube abrir. O desafio dos próximos anos consiste em manter esta dinâmica e em explorar estes êxitos, retirando ensinamentos da experiência adquirida. No interesse dos cidadãos, a Europa deve encontrar uma resposta comum a estes desafios duradouros.