



Estrasburgo, 11.3.2014
COM(2014) 144 final

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

**Programa da UE em matéria de justiça para 2020: reforçar a confiança, a mobilidade e
o crescimento na União**

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos 15 anos, a União Europeia estabeleceu progressivamente, com base nos Tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice, um espaço europeu de justiça e uma política de justiça da UE. Antes de 2009, a ação nestes domínios inseria-se numa estrutura institucional diferente da dos restantes domínios de intervenção da UE. Mais concretamente, o Parlamento Europeu e o Conselho não estavam ainda em pé de igualdade e as prioridades eram fixadas sobretudo pelo Conselho Europeu, em parte mediante a adoção de programas de cinco anos muito pormenorizados (programas de Tampere, de Haia e de Estocolmo).

Atualmente, a política de justiça está mais próxima das restantes políticas da UE, na sequência de sucessivas alterações dos tratados, nomeadamente a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009. O Parlamento Europeu e o Conselho passaram a ser colegisladores na maior parte dos domínios da cooperação judiciária em matéria civil e penal. Em 1 de dezembro de 2014, chegará a termo a última fase de transição. Serão assim eliminadas as atuais limitações ao controlo jurisdicional exercido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e ao poder da Comissão para instaurar processos judiciais, enquanto guardião do Tratado no domínio da cooperação judicial em matéria penal. A Comissão continuará a assegurar a correta aplicação da legislação da UE nos domínios da justiça.

Tendo em conta que o Programa de Estocolmo do Conselho Europeu¹ e o Plano de Ação da Comissão² a ele associado chegam a termo no final de 2014, chegou a altura de fazer o balanço dos progressos realizados e de identificar os principais desafios que se avizinham, bem como a forma de os abordar.

A presente comunicação define as prioridades políticas que devem ser estabelecidas para realizar novos progressos no sentido de um espaço europeu comum de justiça inteiramente operacional até 2020, assente na confiança, na mobilidade e no crescimento.

Durante a preparação da presente comunicação, a Comissão solicitou a participação de um vasto leque de intervenientes e das partes interessadas, nomeadamente no âmbito da conferência «*Assises de la Justice*»³, e recebeu um grande número de contribuições escritas. Foram também realizados debates no Parlamento Europeu⁴, no Conselho⁵ e no Comité das Regiões⁶.

As orientações da Comissão que dizem especificamente respeito à cooperação judiciária em matéria civil e penal destinam-se a contribuir para as orientações estratégicas a definir pelo Conselho Europeu, em conformidade com o artigo 68.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como para as opções estratégicas que o Parlamento Europeu pretender adotar para o desenvolvimento do espaço europeu de justiça.

2. PROGRESSOS REALIZADOS ATÉ À DATA: AS BASES DO ESPAÇO EUROPEU DE JUSTIÇA

A UE tomou medidas para lançar as bases de um «*espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras internas*». Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e na

¹ Programa de Estocolmo — Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (JO C 115 de 4.5.2010).

² Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus — Plano de ação de aplicação do Programa de Estocolmo [COM(2010) 171 final of 20.4.2010].

³ *Assises de la Justice* — Elaborar as políticas no domínio da justiça na Europa para os próximos anos — 21 e 22 de novembro de 2013 — Resultados dos processos, documentos de reflexão e contribuições escritas disponíveis em: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ Numa sessão plenária do Parlamento Europeu e numa série de reuniões das suas comissões, designadamente das comissões JURI, LIBE, AFCE, DROI.

⁵ Em duas reuniões formais e duas reuniões informais do Conselho «Justiça e Assuntos Internos», bem como a nível dos grupos de trabalho (CATS, FREMP e grupos de trabalho em matéria civil).

⁶ No âmbito da comissão CIVEX.

sequência de uma estreita cooperação com o Parlamento Europeu e o Conselho, foram realizados progressos substanciais no sentido de um melhor funcionamento do espaço europeu comum de justiça.

Reforçar a confiança mútua

A política de justiça da UE tem procurado desenvolver um espaço europeu de justiça assente no reconhecimento e na confiança mútuos, construindo pontes entre os diferentes sistemas judiciais dos Estados-Membros. Para que essas pontes fossem estruturalmente sãs, foi necessário estabelecer garantias jurídicas adequadas. No domínio da justiça penal, a confiança mútua entre os Estados-Membros foi reforçada através da instauração progressiva, em toda a UE, de um conjunto de direitos processuais que visam proteger, mediante normas mínimas comuns a nível da UE, o direito dos suspeitos ou arguidos⁷ a um processo equitativo. O estatuto das vítimas durante o processo penal foi igualmente melhorado mediante a concessão de um nível mínimo de direitos, apoio, aconselhamento e proteção às vítimas e familiares mais próximos.

Justiça para o crescimento: a justiça ao serviço do crescimento económico

Ao longo dos últimos anos, nomeadamente sob a pressão da crise financeira e da dívida soberana e em conformidade com a estratégia Europa 2020, a política de justiça da UE tornou-se também um apoio à recuperação económica, ao crescimento e às reformas estruturais⁸. A UE tomou medidas para instaurar progressivamente a confiança necessária para que as empresas e os consumidores possam beneficiar de um mercado único que funcione verdadeiramente como um mercado interno. Foram reduzidos a burocracia e os custos: uma decisão proferida num Estado-Membro pode agora ser reconhecida e executada noutro Estado-Membro sem procedimentos intermédios (as formalidades *exequatur*⁹ têm sido progressivamente eliminadas nos processos de direito civil ou comercial). Em matéria de proteção de dados, um novo regulamento pan-europeu está já numa fase avançada de negociações entre o Parlamento Europeu e o Conselho, devendo substituir as 28 legislações nacionais que regem a proteção de dados pessoais por um único conjunto de normas. A diretiva dos direitos dos consumidores, que produzirá plenos efeitos em todos os Estados-Membros da UE em junho de 2014, irá reforçar a proteção dos consumidores, passando as empresas a beneficiar de um único conjunto de normas de base, que reduzirão significativamente os custos de conformidade dos operadores à escala da UE. Como primeiro passo para uma cultura de «recuperação e reestruturação» para ajudar as empresas e os particulares com dificuldades financeiras, está a proceder-se à alteração das normas em vigor em matéria de insolvência transnacional.

O objetivo de melhorar a independência, a qualidade e a eficácia dos sistemas judiciais nacionais está contemplado nos programas de ajustamento económico e no Semestre Europeu. O Painel da Justiça na UE tem apoiado os Estados-Membros e as instituições da UE, facultando-lhes dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre a eficácia dos sistemas judiciais nacionais.

As instituições da UE também tomaram medidas para aumentar a proteção dos interesses financeiros da UE, bem como para proteger o dinheiro dos contribuintes contra a fraude. Entre elas inclui-se, nomeadamente, a proposta da Comissão de criação de uma Procuradoria

⁷ Na UE, são instaurados anualmente mais de 8 milhões de processos penais.

⁸ Esta «Justiça para o crescimento» recebeu um impulso determinante, nomeadamente da Presidência espanhola do Conselho, em 2010 (Conclusões do Conselho sobre a cooperação judiciária para apoio da atividade económica — 23.4.2010), e da Presidência irlandesa, em 2013 http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf - p. 21.

⁹ O *exequatur*, um conceito específico do direito internacional privado, diz respeito à obrigação de autorizar, por decisão judicial, a execução de uma decisão ou transação judicial de uma jurisdição de outro Estado-Membro.

Europeia, que visa instituir um organismo para garantir que os crimes contra o orçamento da UE são efetivamente objeto de investigação e ação penal, de forma a que os seus autores sejam levados a tribunal e os montantes em causa sejam recuperados.

Uma justiça mais simples para os cidadãos

A UE tomou medidas para garantir que os cidadãos podem exercer plenamente o direito de circular, adquirir bens e serviços e viver noutro Estado-Membro. Os cidadãos devem gozar plenamente a cidadania da UE ao longo da vida e sentir-se à vontade em qualquer país da UE. Para o efeito, procedeu-se, por exemplo, à simplificação de certos aspetos jurídicos complexos dos processos de sucessão ou divórcio transnacionais, tendo sido igualmente proposto reduzir a burocracia dos Estados-Membros mediante a supressão de formalidades administrativas obsoletas, como a *apostille* ou as traduções ajuramentadas entre os Estados-Membros.

Proteção dos direitos fundamentais

Enquanto guardião dos Tratados, a Comissão interveio para assegurar o respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE (a seguir designada por «Carta»), designadamente os direitos dos cidadãos europeus, e pelo Estado de direito. A Carta, juridicamente vinculativa, tornou-se uma referência para todas as instituições da UE. A Comissão interveio também para assegurar o respeito pelos direitos consagrados na legislação da UE, em especial o direito à igualdade de tratamento, à proteção dos dados pessoais e à proteção dos consumidores. É o caso das medidas destinadas a reforçar a igualdade entre homens e mulheres promovendo a representação das mulheres no processo de decisão.

3. OS DESAFIOS: REFORÇAR A CONFIANÇA, A MOBILIDADE E O CRESCIMENTO NA UNIÃO

Apesar dos progressos palpáveis realizados até à data com vista à criação de um espaço europeu de justiça inteiramente comum, é necessário ir mais além após o final da fase de transição, em 1 de dezembro de 2014.

Confiança - A confiança mútua é o substrato em que deve assentar a política de justiça da UE. Embora a UE tenha lançado as bases essenciais para a promoção da confiança mútua, esta deve ser reforçada para que os cidadãos, os profissionais do direito e os magistrados respeitem plenamente as decisões judiciais, independentemente do Estado-Membro onde tenham sido proferidas. Os instrumentos europeus, como o mandado de detenção europeu ou as normas de conflitos de leis entre Estados-Membros, exigem um nível elevado de confiança mútua entre as autoridades judiciais dos diferentes países. A confiança mútua entre os tribunais e as administrações permite-lhes reconhecer e executar as respetivas decisões e facilita o acesso à justiça em condições idênticas em todos os Estados-Membros. Um requisito fundamental para a confiança mútua é a independência, a qualidade e a eficácia dos sistemas judiciais¹⁰, bem como o respeito pelo Estado de direito¹¹. Um importante fator de confiança reside no facto de os progressos realizados a nível da legislação terem efeitos práticos imediatos no terreno. Isso implica que as disposições legislativas já acordadas a nível da UE sejam efetivamente transpostas e aplicadas, bem como instrumentos de execução eficazes a nível nacional, a fim de assegurar um melhor acesso à justiça em todos os Estados-Membros.

¹⁰ Comunicação da Comissão — «Painel da Justiça na UE — Um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico», COM(2013)160, e Comunicação da Comissão — «Painel da Justiça na UE de 2014» — COM(2014)155.

¹¹ Comunicação da Comissão «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito», COM(2014) 158.

Mobilidade - Os europeus estão a tirar cada vez mais partido dos direitos que lhes são conferidos pelos Tratados da UE. Cerca de 14 milhões de cidadãos da UE residem atualmente num Estado-Membro de que não são nacionais¹². Os cidadãos europeus exercem cada vez mais o direito de viajar¹³, estudar, votar¹⁴, trabalhar e beneficiar de cuidados de saúde noutro Estado-Membro da UE. São também cada vez mais aqueles que se casam¹⁵, constituem família, compram casa, se divorciam¹⁶ e morrem¹⁷ noutro Estado-Membro. Mesmo sem deixarem o país de origem, os consumidores¹⁸ compram produtos e serviços em toda a Europa, nomeadamente em linha. Não obstante os progressos realizados no exercício dos seus direitos, os cidadãos europeus ainda se deparam com alguns obstáculos, continuando a defrontar-se com dificuldades de ordem prática e jurídica quando tentam exercer noutro Estado-membro os direitos que lhes assistem no país de origem. A UE deve procurar superar esses obstáculos com determinação, prosseguindo simultaneamente a luta contra os abusos, especialmente numa altura em que alguns contestam o direito à livre circulação dos cidadãos europeus. Este direito, bem como o de residir em qualquer país da UE, é uma das quatro liberdades fundamentais consagradas no direito da UE e uma pedra angular da integração europeia. Além disso, a ausência de fronteiras no mundo digital em linha constitui um incentivo para que a UE analise a questão da interação entre os vários ordenamentos jurídicos.

Crescimento - A política de justiça da UE deve continuar a apoiar a recuperação e o crescimento económico e a combater o desemprego. É necessário prosseguir as reformas estruturais para que os sistemas judiciais possam garantir uma justiça célere e fidedigna, o que permitiria, nomeadamente, reduzir a duração dos processos judiciais e, por conseguinte, reforçar a eficácia das restantes políticas. As empresas e os consumidores precisam de estar certos de poder executar eficazmente os contratos e resolver os litígios em tribunal ou, se possível, mediante resolução extrajudicial, em toda a UE, num prazo razoável e sem se depararem com os obstáculos que ainda existem atualmente. O crescimento da economia digital requer também a confiança dos cidadãos, que estão preocupados com o tratamento e a vigilância em larga escala dos dados pessoais sempre que utilizam serviços em linha.

4. DAR RESPOSTA AOS DESAFIOS: CONSOLIDAR, CODIFICAR, COMPLEMENTAR

Para dar resposta aos desafios identificados e instaurar um espaço europeu de justiça inteiramente operacional, a política de justiça da UE deve centrar-se, nos próximos anos, na **consolidação** dos progressos realizados e, se for necessário e pertinente, na **codificação** do direito e das práticas da UE, bem como em novas iniciativas destinadas a **complementar** o quadro em vigor. Em função do tipo de desafios, a futura política de justiça da UE deve utilizar uma combinação destes métodos, com base numa análise caso a caso e numa avaliação de impacto.

¹² 13,7 milhões de cidadãos europeus residem atualmente num Estado-Membro de que não são nacionais, contra 12,1 milhões em 2009 (dados Eurostat).

¹³ A Europa é o maior mercado de viagens do mundo, sendo vendidas anualmente mais de 550 milhões de viagens por ano, incluindo fora da UE (Fonte: dados Eurostat, apresentados no documento SWD (2013) 263 final).

¹⁴ A percentagem de cidadãos que residem noutro Estado-Membro e estão inscritos nos respetivos cadernos eleitorais era de 5,9 % em 1994, tendo passado para 11,6 % em 2009.

¹⁵ Cerca de 16 (13 %) dos 122 milhões de casamentos celebrados na União têm uma dimensão transnacional. Dos 2,4 milhões de casamentos celebrados na União em 2007, 300 000 tinham uma dimensão transnacional [Fonte: SEC(2011) 327].

¹⁶ A Europa conta cerca de 16 milhões de casais binacionais, dos quais, todos os anos, pelo menos 650 000 se confrontam com a questão de saber como dividir os bens, quando o casamento ou a parceria chega ao fim [Fonte: SEC(2011) 327].

¹⁷ Segundo as estimativas, cerca de 450 000 famílias europeias são objeto de processos de sucessão internacionais por ano, que se elevam a mais de 120 mil milhões de euros [Fonte: SEC(2009) 410].

¹⁸ Existem mais de 500 milhões de consumidores na Europa. As despesas de consumo, equivalentes a 56 % do PIB da UE, refletem o enorme potencial dos consumidores para estimular a economia europeia [Fonte: Agenda do Consumidor Europeu de 2012 — COM(2012) 225].

Ao aplicar qualquer desses métodos, a UE deve ter plenamente em conta a necessidade de preservar a diversidade das tradições e sistemas jurídicos da UE, de respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e de basear firmemente toda a ação da UE, em especial as suas políticas no domínio da justiça, na Carta dos Direitos Fundamentais.

4.1. Consolidar

Ao levar a cabo o seu programa em matéria de justiça, a UE deve, antes de mais, consolidar os progressos realizados, de forma a assegurar que os direitos fundamentais são respeitados e que os direitos conferidos pela legislação da UE se concretizam na prática. Os instrumentos adotados a nível da UE devem ser transpostos pelos Estados-Membros e ser efetivamente aplicados e utilizados. Quando esses direitos não são respeitados, devem ser previstos meios de recurso eficazes.

i) Proteger os direitos fundamentais

A UE deve prosseguir os seus esforços para assegurar uma aplicação exemplar da Carta na União. Isso requer a intervenção de todas as instituições europeias e dos Estados-Membros aquando da aplicação da legislação da UE para promover a aplicação efetiva da Carta e do direito derivado em matéria de direitos específicos, como a proteção dos dados pessoais, a igualdade entre homens e mulheres, os direitos dos cidadãos, os direitos que garantem um processo equitativo ou os direitos da criança. É crucial assegurar uma proteção efetiva destes direitos em toda a UE para ganhar a confiança dos cidadãos no bom funcionamento do espaço europeu de justiça. Trata-se, nomeadamente, dos direitos das pessoas que pertencem a minorias ou que se encontram em situações especialmente vulneráveis, como as crianças, as vítimas da criminalidade e as pessoas com deficiência. Além disso, é necessário manifestar uma determinação comum e constante na luta contra a incitação ao ódio racial, a xenofobia e os crimes racistas na UE. Os pareceres e a experiência da Agência dos Direitos Fundamentais da UE são um importante contributo para o desenvolvimento das políticas da União, nomeadamente em matéria penal.

A UE deve igualmente prosseguir a sua ação para assegurar a igualdade entre homens e mulheres em matéria de salários, pensões e participação no mercado de trabalho, designadamente em cargos de direção. Essa ação deve contribuir para que a Europa possa tirar plenamente partido de todos os talentos disponíveis.

ii) Assegurar meios de recursos eficazes

Não existem direitos sem meios de recurso eficazes. A União Europeia deve prosseguir os seus esforços para assegurar o respeito pelo direito a uma ação judicial em caso de violação do direito da União (artigo 47.º da Carta), mesmo nos casos em que os procedimentos nacionais dificultam excessivamente a possibilidade de os cidadãos fazerem valer os direitos que lhes são conferidos pela legislação da UE nos processos transfronteiras.

Para facilitar a resolução rápida de litígios, os Estados-Membros devem promover outros tipos de mecanismos de recurso desenvolvidos na UE, nomeadamente extrajudiciais, que possam proporcionar uma resolução rápida, eficaz e menos dispendiosa dos litígios. Trata-se, por exemplo, de mecanismos e instrumentos como a mediação, a resolução alternativa de litígios, a resolução de litígios em linha, o recurso à rede SOLVIT, o processo europeu para ações de pequeno montante e a decisão europeia de arresto de contas recentemente acordada.

O recurso administrativo, o trabalho das autoridades nacionais de execução, bem como o recurso a organismos que promovem a igualdade também podem ter um papel importante. A

estreita cooperação entre as autoridades nacionais ou administrações competentes é particularmente importante para a eficácia de certos direitos da UE, como o direito à livre circulação ou à proteção dos dados pessoais. Para melhor combater as violações da legislação de defesa do consumidor a nível da UE, é necessário reforçar a cooperação entre as autoridades nacionais de execução. Deve ser também garantida a independência destas autoridades, sempre que o direito da UE o exige, como no caso das autoridades responsáveis pela proteção dos dados.

O bom funcionamento dos sistemas judiciais no âmbito dos processos administrativos é igualmente crucial para a eficácia do direito da UE.

iii) Formação judiciária

O impacto da legislação da UE no dia a dia dos cidadãos e das empresas da UE é de tal modo importante que qualquer profissional do direito nacional - desde os advogados e oficiais de justiça até aos juízes e procuradores - deve ter também sólidos conhecimentos do direito da UE e poder interpretá-lo e aplicá-lo eficazmente, paralelamente ao direito nacional. Num sistema jurídico descentralizado como o da União, os juízes nacionais devem muitas vezes tornar-se «juízes de direito da União» para poderem assumir as suas responsabilidades.

A formação dos profissionais do direito da UE é, por conseguinte, de primordial importância para garantir a correta aplicação do direito da UE, instaurar um clima de confiança mútua nos sistemas judiciais e permitir a cooperação e a confiança entre profissionais além-fronteiras.

Mais de 130 000 profissionais da justiça receberam formação em direito da UE em 2011 e 2012, entre os quais figurava um quarto da totalidade dos juízes e procuradores da UE. É tempo de passar à etapa seguinte, incentivando também a participação dos funcionários judiciais em ações de formação sobre o direito da UE numa fase precoce da sua formação. A experiência da Rede Europeia de Formação Judiciária deve ser consolidada e alargada, de forma a abranger todos os novos juízes e procuradores. Deve também tirar-se o máximo partido do potencial de aprendizagem em linha.

A UE deve utilizar plenamente as redes existentes para promover a formação dos profissionais da justiça e contribuir para alcançar o objetivo de formação em direito da UE de 50 % desses profissionais (ou seja, um total de 700 000) até 2020. A Comissão está disposta a apoiar esses esforços: o programa de financiamento da justiça para 2014-2020 traduz a importância atribuída pela Comissão à formação. De facto, 35 % do orçamento global do programa, que se eleva a 378 milhões de euros, destina-se a apoiar projetos de formação europeus de elevada qualidade para todas as profissões do setor da justiça e a contribuir para a divulgação das melhores práticas em domínios como os programas de estudos ou os métodos de formação interativa.

iv) Tecnologias da informação e da comunicação

As tecnologias da informação e da comunicação (justiça em linha) facilitam o acesso à justiça por parte dos cidadãos e das empresas.

O Portal Europeu da Justiça¹⁹ e outros portais que informam os cidadãos e as empresas sobre os seus direitos, como o portal «A sua Europa»²⁰, devem continuar a disponibilizar instrumentos operacionais que facilitem o acesso à justiça e reduzam a burocracia e procedimentos desnecessários nos Estados-Membros, nomeadamente em matéria civil e comercial. O Portal Europeu da Justiça pode também facilitar a cooperação transnacional,

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

facultando por exemplo aos cidadãos e aos profissionais modelos e formulários traduzidos em todas as línguas oficiais da UE. A interconexão dos registos nacionais a nível da UE deve assegurar que os profissionais da justiça, os cidadãos e as empresas podem aceder à informação de que necessitam em qualquer Estado-Membro. Trata-se de registos de empresas, registos cadastrais e registos de insolvência, bem como de registos de testamentos.

As vantagens decorrentes dos instrumentos de justiça em linha não se limitam ao contexto transnacional. A comunicação eletrónica direta entre os cidadãos, os profissionais da justiça, as empresas e os tribunais está a tornar-se uma realidade em todo o espaço europeu de justiça e a UE deve apoiar as iniciativas neste domínio. No contexto das reformas estruturais em curso e dos trabalhos sobre a criação de uma administração pública moderna, a digitalização dos sistemas judiciais nacionais está a transformar-se num instrumento essencial para assegurar a eficácia dos sistemas judiciais nacionais.

A UE deve incentivar a utilização de ferramentas eletrónicas, que poderá representar uma verdadeira vantagem adicional para os cidadãos, as empresas, os profissionais da justiça e os tribunais, nomeadamente as ferramentas de acesso à jurisprudência dos tribunais de outros Estados-Membros.

v) Cooperação operacional

Em toda a Europa, os profissionais devem colaborar para trocarem informações de forma rápida e segura e para obterem a assistência dos seus homólogos. É essencial reforçar a cooperação entre todas as partes envolvidas, nomeadamente para estabelecer um clima de confiança mútua.

Os mecanismos e redes existentes em matéria civil e penal, tais como as redes judiciárias europeias, devem ser reforçados para que se possa tirar o máximo partido do seu potencial, nomeadamente em linha.

A Eurojust deve desempenhar plenamente o seu papel e tirar partido da sua reforma em curso, uma vez que continuará a ser um importante organismo da UE que permite coordenar a repressão da criminalidade, mesmo após a criação da Procuradoria Europeia, cujas atividades, pelo menos numa primeira fase, se centrarão na luta contra a fraude em detrimento dos interesses financeiros da União. Para outros tipos de criminalidade transnacional, a Eurojust terá um papel essencial a desempenhar, devendo a sua eficácia, por conseguinte, ser reforçada. Neste contexto, o potencial das equipas de investigação conjuntas deve ser inteiramente utilizado.

4.2. Codificar

A codificação das legislações e práticas existentes pode facilitar o conhecimento, a compreensão e a aplicação da legislação, o reforço da confiança mútua, bem como a coerência e a segurança jurídica, contribuindo simultaneamente para a simplificação e a redução da burocracia. Em certos casos, a codificação de determinadas partes da legislação da UE em vigor relativas à justiça ou à jurisprudência aplicável do Tribunal de Justiça da União Europeia no domínio da justiça, pode ser vantajosa em termos de coerência da legislação e de clareza para os cidadãos e os utilizadores do direito em geral:

- **Direito civil e direito comercial:** Desde 2000, a UE adotou um número significativo de normas em matéria civil e comercial, bem como em matéria de conflitos de leis. A UE deve ponderar se a codificação dos instrumentos existentes poderia ser útil, especialmente em matéria de conflitos de leis.

- **Direito dos consumidores:** Na sequência de uma avaliação do funcionamento global da diretiva dos direitos dos consumidores e do acervo correspondente no domínio da legislação de defesa dos consumidores, as iniciativas em matéria de codificação baseadas na legislação em vigor devem ser examinadas e avaliadas. O objetivo é sensibilizar os consumidores para os seus direitos, simplificar as diretivas que se sobrepõem parcialmente e ajudar as empresas a aplicar o mesmo conjunto de normas em diferentes contextos.
- **Direito penal:** A legislação da UE relativa aos direitos processuais em matéria penal está contida num número considerável de diferentes instrumentos adotados gradualmente ao longo dos últimos anos. A fim de reforçar a equidade e a coerência da proteção dos direitos dos suspeitos, poderá ser ponderada a necessidade de codificar os direitos processuais em matéria penal num único instrumento.

Para promover a confiança e cooperação mútua, deve ser dada também especial atenção à jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE no que respeita às normas e princípios que devem orientar as administrações nacionais na aplicação da legislação da UE.

4.3. Complementar

A política de justiça é um espaço dinâmico, delineado essencialmente em função da crescente mobilidade dos cidadãos e das empresas. Poderá ser necessário, por conseguinte, ponderar iniciativas destinadas a complementar as políticas e os instrumentos jurídicos em vigor no domínio da justiça, se for caso disso. A ação de complementar essas políticas e instrumentos deve ter sempre por finalidade reforçar a confiança mútua, facilitar a vida dos cidadãos e contribuir para o crescimento. A necessidade e o valor acrescentado dessas iniciativas complementares terão de ser cuidadosamente avaliados, tal como acontece noutros domínios de intervenção da UE. Além disso, deverá ser sempre tomada em consideração a diversidade das tradições e sistemas jurídicos dos Estados-Membros. As abordagens a considerar – por exemplo, o reconhecimento mútuo, a identificação da legislação aplicável, a harmonização tradicional e a harmonização facultativa de direito substantivo ou processual – dependerão da questão em causa.

Reforçar a confiança mútua - A confiança mútua exige sistemas judiciais independentes, de qualidade e eficientes. Devem ser colmatadas as lacunas existentes ou potenciais para que os cidadãos e as empresas possam confiar totalmente no sistema judicial a que recorrerem. A garantia de que os direitos processuais das partes são protegidos é também um elemento crucial para assegurar a confiança mútua, tanto em matéria civil como penal. Deve ser ponderada a necessidade de reforçar os direitos processuais em matéria civil, por exemplo no que respeita à citação e notificação dos atos ou à obtenção de provas, e assegurar que o interesse superior da criança constitui uma preocupação primordial. A fim de facilitar uma boa cooperação em matéria penal, o reconhecimento mútuo dos instrumentos poderia ser ainda reforçado, com base no trabalho realizado até à data em domínios como o reconhecimento de sanções pecuniárias, as decisões de confisco e as medidas de inibição de direitos. Uma vez instituída a Procuradoria Europeia, a prática determinará a eventual necessidade de adotar medidas complementares.

Contribuir para o crescimento económico - Podem ser igualmente necessárias iniciativas complementares à política de justiça que contribuam especificamente para o crescimento, aprofundando, por exemplo, o desenvolvimento da cultura de «recuperação e reestruturação» da UE em matéria de insolvência. Poderá ser desejável adotar normas mínimas para todos os

Estados-Membros no domínio do direito substantivo da insolvência para que as empresas viáveis que se defrontam com dificuldades financeiras possam ser objeto de reestruturação numa fase precoce. A evolução tecnológica, nomeadamente nos mercados com grande potencial de crescimento (como a computação em nuvem), impõe a atualização do direito civil da UE. A definição de um quadro mais claro e mais coerente no domínio do direito civil e contratual, nomeadamente através de sistemas facultativos que respeitem o princípio da subsidiariedade e da diversidade dos sistemas jurídicos nacionais, poderia dar resposta a este desafio, proporcionando às empresas condições de concorrência equitativas e salvaguardando simultaneamente os interesses dos consumidores. A aplicação dos direitos de defesa do consumidor continua a ser da competência dos Estados-Membros, embora as compras além-fronteiras continuem a aumentar. O reforço da aplicação ou a clarificação das legislações de defesa do consumidor em vigor deverá contribuir para reforçar a confiança dos consumidores.

Facilitar a vida dos cidadãos - Para que todos os cidadãos possam exercer plenamente o direito de participar na vida democrática da União, bem como para melhorar a integração dos cidadãos europeus noutro país da UE, poderá ser ponderada a necessidade de adotar disposições adicionais aos direitos de cidadania consagrados nos Tratados da UE. A fim de evitar certos problemas com que os cidadãos se deparam, por exemplo no domínio dos atos de registo civil, a UE deve avaliar se são necessárias novas medidas, nomeadamente normas em matéria de apelidos com vista a complementar as atuais propostas que visam facilitar a aceitação de documentos oficiais especialmente relevantes para os cidadãos ou as empresas que exercem o direito à livre circulação. Em matéria penal, as vítimas nem sempre beneficiam de um nível satisfatório de indemnização, em especial por parte do autor do crime. Devem ser ponderadas medidas para corrigir esta situação. Além disso, as estratégias nacionais de integração dos ciganos devem traduzir-se em ações concretas a nível nacional e local. Trata-se, nomeadamente, de otimizar a utilização dos fundos da UE e de analisar formas de os orientar melhor para a integração dos ciganos.

Para assegurar que os cidadãos e as empresas da UE estão protegidos no âmbito das suas relações com os países terceiros, é indispensável desempenhar um papel ativo nas **instâncias internacionais** e colaborar com os parceiros UE. O objetivo deve consistir em apoiar os progressos alcançados a nível da UE em domínios da justiça como a defesa de direitos e o estabelecimento de normas, como no caso da proteção dos dados pessoais, e orientar as relações da UE com os países terceiros com base nesses progressos. Será dada especial atenção à promoção de sistemas judiciais eficazes, sobretudo nos países do alargamento e nos países vizinhos. A nível multilateral, será dada prioridade a uma cooperação mais eficaz com a Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, em que a UE se exprime a uma só voz nos domínios do direito civil e do direito comercial.

Tendo em conta a sua importância em termos de arquitetura global dos direitos fundamentais no espaço europeu de justiça, a adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem — negociada pela Comissão entre 2010 e 2014, com base no mandato que lhe foi conferido pelo Conselho — deve superar os últimos obstáculos. Logo que o Tribunal de Justiça emita um parecer sobre o resultado dessas negociações, a UE, tendo plenamente em conta esse parecer, deverá tomar todas as medidas necessárias para concluir rapidamente as negociações e finalizar o processo de ratificação em todos os Estados-Membros, a fim de cumprir a obrigação prevista nos tratados.

5. CONCLUSÃO

A política de justiça da UE tem vindo a assumir cada vez mais importância para a integração europeia e tornou-se bastante tangível para muitos cidadãos. Esta política tem um papel importante a desempenhar na aplicação dos valores comuns em que assenta a União, no reforço do crescimento económico e em termos de contributo para a eficácia das outras políticas da UE. Uma política de justiça da UE bem concebida pode assegurar aos particulares e às empresas, nomeadamente aos que exercem o direito à livre circulação, o usufruto efetivo de um espaço europeu comum de justiça fiável e inteiramente operacional.

O presente programa da UE em matéria de justiça para 2020 define as orientações da Comissão para o enquadramento estratégico dos trabalhos da UE durante os próximos anos, que serão agora objeto de debate no Parlamento Europeu e no Conselho, bem como junto do público em geral. Os resultados desse debate deverão ser tomados em consideração nas orientações estratégicas a definir pelo Conselho Europeu, em conformidade com o artigo 68.º do TFUE.

Para que essas orientações se tornem realidade, serão necessários esforços constantes e resolutos por parte de todas as instituições da UE e de todos os Estados-Membros, bem como a plena participação de todas as partes interessadas, especialmente dos cidadãos enquanto utilizadores finais dos sistemas de justiça, do poder judicial e dos profissionais do direito. Esta participação é essencial para procurar soluções que deem resposta aos desafios práticos reais com que os cidadãos e as empresas se confrontam quotidianamente e que satisfaçam as suas expectativas. Até 2020, devem ser suprimidas, por conseguinte, as fronteiras na UE em matéria de justiça e de direitos dos cidadãos.