



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 2.6.2005
COM(2005) 232 final

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

"Elaboração de um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada"

{SEC (2005) 724}

1. INTRODUÇÃO

1. O Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004 solicitou ao Conselho e à Comissão, nos termos do Programa da Haia¹, a elaboração de um conceito estratégico relativo à forma de abordar, a nível da UE, o crime organizado, em articulação com organismos da União tais com a Europol, a Eurojust, a CEPOL e o Grupo Operacional dos Chefes das Polícias. A presente comunicação constitui o contributo da Comissão para a elaboração desta estratégia.
2. Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, foram adoptados vários planos de acção da União Europeia para combater a criminalidade organizada², o último dos quais foi o documento intitulado “Prevenção e controlo da criminalidade organizada: Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio”³. Em 2004, por iniciativa da Presidência neerlandesa do Conselho, foi iniciado um debate que conduziu à adopção em 2 de Dezembro de 2004 das conclusões do Conselho sobre a elaboração de um conceito estratégico para o combate ao crime organizado⁴.
3. Desde a criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, foram adoptadas a nível da UE várias iniciativas legislativas e não legislativas que contribuem para a prevenção e luta contra a criminalidade organizada. Actualmente é necessário integrar os diferentes instrumentos e medidas (preventivos, de direito penal e processual) adoptados a nível local, nacional ou da UE e colmatar as lacunas identificadas. A União deveria avançar, elaborando e aplicando uma política de combate contra a criminalidade organizada que disponha dos recursos financeiros adequados.
4. Desde Setembro de 2001 que a luta contra o terrorismo se tornou objecto de especial atenção. Embora o terrorismo e a criminalidade organizada estejam relacionados, a criminalidade organizada constitui por si só uma ameaça para a sociedade, pondo em risco as economias legítimas e representando um factor de desestabilização do tecido social e democrático da sociedade. Por conseguinte, há que saudar o facto de o Conselho Europeu ter incluído a luta contra a criminalidade organizada na sua agenda. Para combater este flagelo, todos os intervenientes devem encontrar um justo equilíbrio entre, por um lado, medidas eficazes de repressão e de acção penal contra a criminalidade organizada e, por outro, a protecção dos direitos e das liberdades fundamentais.
5. A elaboração de um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada é uma tarefa difícil, pois a própria noção de criminalidade organizada continua a ser complexa, apesar das anteriores tentativas para definir “organização criminoso”⁵. Por

¹ JO C 53 de 3.3.2005, pp. 1-14.

² Plano de Acção contra a criminalidade organizada (JO C 251 de 15.8.1997), Resolução do Conselho sobre a prevenção da criminalidade organizada (JO C 408 de 29.12.1998) e Plano de Acção de Viena (JO C 19 de 23.1.1999).

³ JO C 124 de 3.5.2000.

⁴ Doc. 15050/04 CRIMORG 138; doc. 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105.

⁵ Ver a Acção Comum relativa à criminalização da participação numa organização criminoso dos Estados-Membros da União Europeia (JO L 333 de 9.12.1998); doc. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2;

outro lado, os temas prioritários identificados pelo Conselho, em 2 de Dezembro de 2004, estão relacionados entre si e incluem desde os conhecimentos básicos para reduzir a criminalidade organizada até à prevenção, à repressão, à cooperação judiciária e às relações externas (ver secção 2). As medidas propostas no presente contexto podem, portanto, abranger infracções não relacionadas ou não exclusivamente relacionadas com a criminalidade organizada. Da mesma forma, as iniciativas de aplicação, por exemplo, do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal, têm incidência sobre numerosas formas graves de criminalidade transfronteiras. Uma abordagem estratégica garantirá uma cooperação efectiva entre todos estes intervenientes.

6. Devido ao alcance alargado do conceito estratégico, é necessário definir prioridades no âmbito da presente comunicação. A secção 2 procura definir os objectivos tendo em consideração os temas prioritários do conceito estratégico para combater a criminalidade organizada. Alguns aspectos apenas serão abordados de forma sucinta, embora sejam objecto de considerações mais pormenorizadas noutro contexto⁶. A secção 3 resume o seguimento dado à avaliação intercalar da Estratégia da UE para o Milénio⁷, enquanto a secção 4 se debruça sobre as perspectivas futuras. O Anexo 1 enumera as medidas de aplicação do conceito estratégico para combater a criminalidade organizada e as correspondentes responsabilidades, indicando as datas previstas e a ordem de prioridades. O Anexo 2 enumera e resume as comunicações e conclusões recentemente adoptadas pelo Conselho sobre a matéria. O Anexo 3 descreve em pormenor o seguimento dado à avaliação intercalar da Estratégia para o Milénio.

2. TEMAS PRIORITÁRIOS E OBJECTIVOS

2.1. Melhorar os conhecimentos sobre a criminalidade organizada e reforçar a recolha e a análise de informações

7. A evolução tecnológica e a globalização crescente criam novas oportunidades para as organizações criminosas. Para prevenir e combater a criminalidade organizada, convém reunir e actualizar os conhecimentos sobre a mesma, os seus grupos criminosos e os pontos vulneráveis dos sectores lícitos, a fim de elaborar instrumentos de melhor qualidade, tal como se reconhece em muitos dos documentos estratégicos acima mencionados, em especial o Programa da Haia. O futuro **sistema europeu de estatísticas criminais** deverá recolher informações junto dos serviços responsáveis pela aplicação da lei e dados quantitativos com base em sondagens realizadas junto dos cidadãos e das empresas, bem como **avaliar o nível de criminalidade e as suas vítimas** em determinados grupos específicos, tendo em vista contribuir para o processo de tomada de decisão em diferentes domínios políticos. O sistema de estatísticas criminais será desenvolvido em colaboração com os Estados-Membros, recorrendo, se necessário, ao programa estatístico comunitário.

artigo 2.º da Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional (A/RES/55/25).

⁶ Nomeadamente iniciativas incluídas no Programa da Haia, por exemplo, a Estratégia da UE de luta contra a droga 2005-2012, (doc. 15074/04).

⁷ Doc. 10925/03 CRIMORG 49, do qual tomou conhecimento o Conselho JAI de 2 e 3 de Outubro de 2003.

Convém igualmente desenvolver, testar e divulgar uma metodologia aplicável aos estudos sobre a **vulnerabilidade dos sectores económicos** perante a criminalidade organizada. Neste contexto, a Comissão tem a intenção de apresentar um **relatório** anual ou semestral **sobre a criminalidade na UE**.

8. O Programa da Haia sublinhou a necessidade de desenvolver um **mecanismo de aplicação da lei assente na comunicação de informações a nível da UE** que permita aos responsáveis pela tomada de decisões definir estratégias europeias de repressão baseadas em avaliações aprofundadas. Os elementos principais deste mecanismo incluem a disponibilidade das informações e o acesso às mesmas (cf. secção 2.3.3.), a produção de informações europeias de natureza criminal e o reforço da confiança entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei a nível europeu e internacional. Em 2005, a Comissão apresentará uma comunicação sobre uma política de aplicação da lei assente na comunicação de informações a nível da UE .
9. No quadro desta política, deveria ser elaborado um “**modelo europeu de comunicação de informações criminais**” para tratar questões como a definição de acções, produtos e serviços coerentes em matéria de comunicação de informações dos organismos nacionais e da UE que actuam no domínio da justiça, da liberdade e da segurança, a sincronização das avaliações nacionais das ameaças com base numa metodologia comum apoiada em estudos sectoriais de vulnerabilidade, a produção de dados quantitativos e qualitativos pelo sector privado e outros dados úteis a partir de estatísticas europeias sobre a evolução da criminalidade. Um elemento essencial deste modelo será uma **avaliação europeia da ameaça representada pela criminalidade organizada**, a realizar pela Europol, como solicitado no Programa da Haia, e que terá por base avaliações nacionais sincronizadas.
10. A **investigação** relacionada com a criminalidade organizada é actualmente financiada pelo 6º Programa-Quadro de investigação e pela acção preparatória relativa à investigação sobre segurança. Prevê-se que a investigação relacionada com a criminalidade organizada faça parte do novo programa europeu de investigação sobre segurança e outros domínios conexos do 7º Programa-Quadro de investigação proposto. Serão igualmente possíveis projectos de investigação específicos de apoio à elaboração de políticas através do **programa AGIS**, de outros programas que lhe possam suceder no quadro das Perspectivas Financeiras (2007-2013) e de outros recursos consagrados a **estudos**.

2.2. Reforçar a prevenção da criminalidade organizada

11. Uma política eficaz de prevenção da criminalidade deve ir mais além do que a mera cooperação policial tradicional e incluir a boa governança, a transparência, a responsabilização e normas de responsabilidade social que permitam aos sectores público e privado reduzir as oportunidades de infracção. Alguns Estados-Membros da UE adoptaram uma via inovadora utilizando uma **abordagem administrativa** para prevenir a penetração das organizações criminosas nos mercados legais. O Conselho adoptou recentemente recomendações⁸, nos termos das quais esta abordagem merece estudos mais aprofundados e ser objecto de divulgação em toda a UE. A nível da União Europeia, a Comissão pretende desenvolver um modelo de

⁸ Doc. 12557/04 CRIMORG 79, doc. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123.

avaliação da impermeabilidade das legislações ao crime e novos **produtos e serviços** que poderiam ser amplamente divulgados por forma a evitar criar involuntariamente novas oportunidades para a criminalidade organizada.

12. Um dos principais meios de infiltração dos mercados legais pela criminalidade organizada é a **corrupção**⁹. Por conseguinte, o aprofundamento e a aplicação de uma política global da UE de luta contra a corrupção que inclua medidas de direito penal, a promoção dos princípios éticos e de integridade da administração pública, bem como um melhor controlo das políticas nacionais de luta contra a corrupção no quadro das obrigações internacionais e europeias e de outras normas, são fundamentais e oportunas para aplicar eficazmente a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção¹⁰. Melhorar a transparência do sector público constitui um dos objectivos estratégicos da Comissão para 2005-2009. Será brevemente publicado um Livro Branco relativo a uma iniciativa europeia em matéria de transparência.
13. A Declaração de Dublin¹¹ reconheceu que as **parcerias público-privado** constituem um instrumento eficaz para prevenir a criminalidade em geral e a criminalidade organizada em especial. A preparação e a aplicação de um plano de acção da UE sobre as parcerias público-privado é uma prioridade da Comissão em 2006, em conformidade com o Programa da Haia.
14. A prevenção do tráfico de seres humanos, um crime particularmente grave que envolve importantes violações dos direitos humanos, constitui um objectivo fundamental. Em 2005, a Comissão apresentará uma comunicação consagrada à luta contra o **tráfico de seres humanos** que adoptará uma abordagem integrada e orientada para os direitos humanos e a problemática da vítima.
15. O **Fundos estruturais** dispõem de **recursos financeiros** para as medidas de prevenção, mas só muito raramente foram utilizados pelos Estados-Membros¹², facto que incitou a Comissão a apresentar um **programa-quadro “Segurança e protecção das liberdades”** separado, no âmbito das Perspectivas Financeiras 2007-2013, para financiar tais medidas.

2.3. Reforçar os instrumentos e melhorar a cooperação

2.3.1. Reforçar a investigação sobre a criminalidade organizada

16. As **técnicas especiais de investigação** provaram a sua eficácia nas investigações policiais, aduaneiras e judiciais sobre a criminalidade organizada transfronteiras. A Convenção de 2000 relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia e o seu Protocolo de 2001¹³ prevêem estas técnicas, mas nenhum dos dois textos entrou em vigor, o que explica a adopção de uma Decisão-Quadro distinta relativa às **equipas de investigação conjuntas**¹⁴. São

⁹ Cf. COM (2003) 317; Resolução do Parlamento Europeu n.º A5-0367/2003.

¹⁰ A/58/422.

¹¹ Doc. 16302/03 CRIMORG 96.

¹² O programa “Mezzogiorno” da Itália constitui uma notável excepção; ver igualmente a Comunicação da Comissão intitulada “Orientações indicativas complementares para os países candidatos”, COM(2003) 110.

¹³ JO C 197 de 12.7.2000, p. 1; JO C 326 de 21.11.2001, p. 1.

¹⁴ JO L 162 de 20.6.2002, p. 1.

necessários trabalhos complementares para melhorar o funcionamento destas equipas e outras técnicas especiais de investigação.

17. Para acelerar e simplificar a **obtenção de provas** transfronteiras, a Comissão apresentou o mandado europeu de obtenção de provas que, em relação a determinados tipos de prova, substitui o mecanismo do auxílio judiciário mútuo¹⁵. A médio prazo, o princípio do reconhecimento mútuo deverá ser alargado a todos os tipos de prova. A Comissão pretende apresentar várias iniciativas relativas à **admissibilidade da prova**, como já explicou na sua Comunicação relativa ao princípio do reconhecimento mútuo em matéria penal¹⁶. Estas iniciativas permitirão reforçar a confiança mútua e garantir um justo equilíbrio entre a eficácia da acção penal e os direitos da defesa. A **utilização transfronteiras da comunicação de informações** como elemento de prova constitui outro tema que deve ser objecto de estudo.
18. Tal como a recolha de provas no contexto de investigações financeiras (ver secção 2.3.2.), a recolha, a protecção e o intercâmbio de **provas electrónicas** é uma questão que suscita cada vez maior interesse e que a Comissão deverá tratar em breve, tal como solicitado pelo Conselho Europeu de 16 e 17 de Dezembro de 2004¹⁷.
19. A **conservação de dados** no que diz respeito aos serviços de comunicações electrónicas é um elemento importante na investigação das infracções penais que envolvem o recurso às tecnologias da informação. É necessário alcançar um equilíbrio entre uma eficaz aplicação do direito, a protecção dos direitos fundamentais e o encargo financeiro resultante destas obrigações que oneram os fornecedores de serviços. Para responder às questões de ordem jurídica que se colocam, a Comissão apresentará em 2005 uma proposta de directiva que constitui o instrumento jurídico adequado.
20. Muitas vezes é essencial recorrer a **testemunhas ou colaboradores da justiça** para conseguir apresentar aos tribunais os principais responsáveis de grupos criminosos organizados. Com base em duas resoluções do Conselho¹⁸, a Estratégia para o Milénio propôs que sejam realizados trabalhos complementares neste domínio. O Conselho convidou a Comissão a apresentar uma proposta de um programa europeu para a protecção de testemunhas em processos de terrorismo¹⁹. A Europol elaborou dois documentos importantes²⁰ e a Comissão prepara um instrumento jurídico na matéria.
21. Alguns Estados-Membros da UE criaram **serviços especializados de investigação ou de acção penal** para tratar as infracções relacionadas com a criminalidade organizada. Esses serviços são compostos por equipas pluridisciplinares de peritos que realizam complexas investigações sobre a criminalidade. A Comissão encoraja

¹⁵ COM(2003) 688.

¹⁶ COM(2000) 195.

¹⁷ Doc.16238/ 04 CONCL 4, doc.16089/ 04 JAI 566.

¹⁸ JO C 327 de 7.12.1995, p. 5; JO C 10 de 11.1.1996, p. 1.

¹⁹ Declaração sobre a luta contra o terrorismo de 25.3.2004.

²⁰ "Basic principles of European Union police co-operation in the field of witness protection" e "Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme", ambos "reservado UE".

todos os Estados-Membros a considerarem a possibilidade de adoptar este tipo de abordagem.

2.3.2. *Reforçar os instrumentos para tratar os aspectos financeiros da criminalidade organizada*

22. A perspectiva de lucro constitui o motor da criminalidade organizada. Eliminar as possibilidades de branqueamento dos produtos do crime e de financiamento das actividades criminosas eliminaria em grande medida a motivação e os meios de que dispõem os grupos criminosos organizados. Por conseguinte, é fundamental **aumentar as possibilidades de apreender e confiscar os produtos do crime** por forma a combater e prevenir este tipo de criminalidade. A Comissão encorajará, portanto, **métodos de investigação financeira** mais eficazes, bem como instrumentos jurídicos adequados que permitam identificar e detectar rapidamente o movimento de transferências financeiras ilícitas e outras transacções.
23. Foram adoptadas três decisões-quadro sobre o **congelamento e o confisco de bens** que prevêem competências alargadas em matéria de confisco, embora uma delas continue a ser objecto de reserva²¹. A Decisão-Quadro relativa ao confisco de produtos do crime prevê que quando os Estados-Membros utilizem os seus poderes de confisco alargados podem recorrer a procedimentos diferentes dos penais. Os seus considerandos fazem igualmente referência à Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade transnacional organizada, nos termos da qual os Estados Partes podem exigir que o autor da infracção demonstre a origem lícita do produto presumido do crime, mediante a **inversão do ónus** da prova e/ou simplificando os **requisitos em matéria de prova**. A este respeito, a Comissão reexaminará a legislação da UE relativa ao confisco de produtos do crime. A Comissão analisará, além disso, normas a aplicar em matéria de **entrega dos bens confiscados a título de indemnização ou de restituição** às vítimas identificadas da criminalidade ou a instituições de caridade.
24. A terceira proposta de directiva relativa ao branqueamento de capitais²² consolida a legislação comunitária em vigor no domínio da luta contra o branqueamento de capitais, ao alargar a definição de infracções principais e aditando novas categorias de pessoas sujeitas a obrigações de notificação de informações. Todavia, para garantir o compromisso futuro das instituições financeiras e de outras entidades, convém demonstrar que a notificação de informações destinada a combater o branqueamento de capitais produz resultados concretos. Para este efeito, as **unidades de informação financeira** devem assegurar um adequado **retorno da informação**.
25. A criminalidade organizada utiliza o sistema financeiro de um Estado-Membro para introduzir capitais provenientes de actividades ilícitas que realizaram noutro Estado-Membro. A Europol pretende identificar as ligações entre a actividade criminosa e outras transacções conexas, no quadro de ficheiros de análise, como o projecto “SUSTRANS”. Todos os Estados-Membros deveriam apoiar activamente este trabalho, fornecendo à Europol dados de elevada qualidade.

²¹ Decisão-Quadro 2003/577/JAI de 22.7.2003; Decisão-Quadro 2005/212/JAI de 24.2.2005; foi alcançado um acordo político em Junho de 2004 sobre o projecto de Decisão-Quadro relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de confisco.

²² COM (2004) 448.

26. O **Protocolo da Convenção de 2000 relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal** visa facilitar a cooperação em matéria de investigações financeiras transfronteiras. Devido ao número reduzido de ratificações deste Protocolo, a sua data de entrada em vigor é incerta. Como o princípio do reconhecimento mútuo deverá substituir progressivamente o auxílio judiciário mútuo, a Comissão terá de prever novas propostas legislativas²³.
- 2.3.3. *Reforçar o acesso aos dados e às informações e intensificar o seu intercâmbio entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei*
27. O Conselho Europeu sublinhou no Programa da Haia que o reforço da liberdade, da segurança e da justiça exige uma abordagem inovadora do **intercâmbio transfronteiras de informações sobre a aplicação da lei**. O Plano de Acção relativo à aplicação do Programa da Haia continuará a desenvolver as iniciativas da Comissão visando concretizar o **princípio da disponibilidade relativa ao intercâmbio de informações tendo em vista a aplicação da lei, normas comuns de acesso às bases de dados e a interoperabilidade das bases de dados nacionais e da UE**. As bases de dados nacionais e da UE deverão utilizar progressivamente as mesmas normas e tecnologias compatíveis, a fim de garantir o intercâmbio selectivo de informações em matéria de aplicação da lei, tendo em conta as interconexões adequadas com as bases de dados internacionais. Estas novas possibilidades deverão ser acompanhadas de medidas de **protecção de dados de carácter pessoal** e de medidas de **segurança dos dados** relativas, nomeadamente, à proporcionalidade, à integridade e à confidencialidade dos dados, bem como de vias de recurso efectivas. A Comissão apresentará uma proposta legislativa nesta matéria em 2005.
28. Uma **cooperação** intensiva entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei a nível nacional e com os órgãos competentes da UE é necessária para criar relações de confiança. Os canais de informação criados, designadamente a rede privada virtual da Europol ou o seu sistema de informação, deveriam ser utilizados e, se necessário, completados por redes de peritos (ver secção 2.4.).
- 2.3.4. *Reforçar a cooperação interinstitucional e interjurisdicional*
29. O Programa da Haia sublinha a necessidade de **reforçar a cooperação no terreno** entre as autoridades policiais e aduaneiras dos Estados-Membros, e com a Europol e a Eurojust. As instâncias judiciais, nomeadamente os ministérios públicos e a Eurojust, devem intervir nas fases iniciais, por exemplo, quando são ordenadas escutas telefónicas ou emitidos mandados de detenção. As **operações aduaneiras, policiais e/ou judiciais conjuntas** deveriam ser uma forma frequente de cooperação prática. Convém fomentar **estruturas comuns de cooperação nas regiões próximas das fronteiras internas** da União. A Comissão propõe, além disso, financiar **operações conjuntas da UE** sistematicamente no futuro, no âmbito das Perspectivas Financeiras 2007-2013. O **Comité de segurança interna**, previsto no artigo III-261.º do Tratado Constitucional, deverá facilitar a coordenação da acção das autoridades competentes dos Estados-Membros, concentrando-se na cooperação operacional.

²³ Ver nota 16.

30. Para dar seguimento ao Livro Verde publicado na matéria²⁴, a Comissão procederá a uma análise de impacto e apresentará um Livro Branco relativo a uma proposta legislativa para criar, a partir da Eurojust, a Procuradoria Europeia que será competente em matéria de investigação, acção penal e julgamento de infracções lesivas dos interesses financeiros da União a título do futuro Tratado Constitucional²⁵ e considerará igualmente a possibilidade de alargar as prerrogativas da Procuradoria Europeia às infracções graves com dimensão transfronteiriça.

2.4. Melhorar e reforçar a actuação das instâncias existentes

31. É importante **ratificar e aplicar os instrumentos jurídicos** que dizem respeito à **Europol** e à **Eurojust**, designadamente os três Protocolos²⁶ da Convenção Europol. O relatório da Comissão sobre a transposição jurídica da decisão relativa à criação da Eurojust²⁷ identificou alguns problemas, por exemplo, as discrepâncias entre as competências judiciais dos Estados-Membros, que prejudicam a eficácia do instrumento.

32. O **potencial da Eurojust**²⁸ e da **Europol** em matéria de luta contra a criminalidade organizada **deve ser plenamente explorado** pelos Estados-Membros. Convém comunicar à Eurojust os casos multilaterais importantes e assinalar-lhe as infracções graves com dimensão transfronteiriça. O fluxo de informação destinada à Europol é ainda insuficiente. Há que desenvolver métodos para melhorar a transmissão sistemática pelos Estados-Membros de dados de elevada qualidade relativos a investigações recentes ou em curso. A aplicação do **sistema de informações da Europol** em todos os Estados-Membros facilitará o acesso desta instância às informações sobre a criminalidade organizada.

33. A Europol e a Eurojust deveriam estar mais estreitamente associadas aos procedimentos de investigação de casos de criminalidade organizada transfronteiras e às equipas de investigação conjuntas. Seria conveniente tirar partido das possibilidades proporcionadas pela legislação em vigor e pelo Tratado Constitucional no respeitante às suas atribuições. Em especial, é necessário considerar a possibilidade de reforçar a **coordenação pela Europol e pela Eurojust das operações transfronteiras complexas e das investigações criminais** sobre formas graves de criminalidade organizada, proporcionando apoio logístico, experiência e conhecimento das melhores práticas e uma utilização mais frequente do **acordo Europol/Eurojust**.

34. A **formação** e os **programas de intercâmbios** sistemáticos devem ser encorajados através da **CEPOL** e de um financiamento a cargo do orçamento comunitário. A

²⁴ COM (2001) 715 final de 11.12.2001, “Livro Verde sobre a protecção penal dos interesses financeiros comunitários e a criação de um Procurado Europeu”.

²⁵ Comunicação da Comissão – Protecção dos interesses financeiros das Comunidades - Luta contra a fraude – Plano de Acção 2004-2005, COM (2004) 544 final.

²⁶ JO C 358 de 13.12.2000, p. 1. JO C 312 de 16.12.2002, p. 1. JO C 2 de 6.1.2004, p. 1.

²⁷ COM (2004) 457.

²⁸ Conclusões do Conselho sobre uma melhor utilização da Eurojust, doc 15285/04, doc. 12561/4/04 REV4.

Comissão propôs que estas actividades²⁹ se intensifiquem e que aumente o seu impacto.

35. A **Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras**, cuja missão essencial é melhorar a aplicação do acervo de Schengen relativo ao controlo das pessoas nas fronteiras externas, deverá comunicar informações e desempenhar um papel de coordenação de operações contra a criminalidade organizada associada à imigração ilegal, em colaboração com os Estados-Membros e a Europol, bem como elaborar um **modelo integrado de análise comum dos riscos**.

2.5. Melhorar a legislação quando seja necessário

36. Pela sua própria natureza e efeitos potenciais, as infracções associadas à criminalidade organizada transfronteiras justificam a existência de uma base comum na União para as combater. O exemplo recente é a proposta de Decisão-Quadro relativa à luta contra a criminalidade organizada³⁰ que visa estabelecer uma definição harmonizada das infracções e das penas em relação às diferentes formas de participação numa organização criminoso. Segundo a Comissão, a **aproximação das legislações deveria completar o reconhecimento mútuo** das decisões judiciais em matéria penal³¹. Ao adoptar a Decisão-Quadro do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu³², o Conselho concordou “em prosseguir os trabalhos relativos à aproximação das infracções previstas no n.º 2 do artigo 2.º da Decisão-Quadro, de acordo com a alínea e) do artigo 31º do TUE, tendo em vista chegar a um acordo jurídico mútuo entre os Estados-Membros.”³³. A Comissão, por conseguinte, estudará o alcance da futura aproximação das legislações em matéria penal, por exemplo, no domínio da contrafacção, do tráfico de armas, da fraude, nomeadamente da fraude fiscal e da usurpação de identidade, da criminalidade ambiental, da extorsão de protecção e extorsão.

2.6. Melhorar o controlo e a avaliação

37. Actualmente, existem vários instrumentos para avaliar a política em matéria de criminalidade organizada ou que contribuem para essa avaliação. Tais instrumentos devem ser aperfeiçoados, pois o Programa da Haia preconiza **avaliar** tanto a execução como os efeitos das políticas da União no domínio da liberdade, da segurança e da justiça. A Comissão considera que essa avaliação é crucial e apresentará a sua opinião a este respeito, tendo em conta o **artigo III-260.º** do Tratado Constitucional, em 2006. No contexto da criminalidade organizada, o futuro relatório da UE sobre a criminalidade e as avaliações europeias da ameaça representada pela criminalidade organizada (ver secção 2.1.), serão instrumentos importantes tendo em vista um mecanismo de avaliação das questões relacionadas com a criminalidade organizada. Devido ao seu impacto horizontal, convém avaliar prioritariamente a cooperação aduaneira, as políticas de luta contra a corrupção e a

²⁹ COM (2004) 623.

³⁰ COM (2005) 6.

³¹ Ponto 17.

³² JO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

³³ Doc. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138.

luta contra a criminalidade financeira, já anunciadas nas correspondentes comunicações³⁴.

2.7. Reforçar a cooperação com os países terceiros e as organizações internacionais

38. Numa época de fronteiras abertas, de integração global e de interdependência, a **segurança interior** da UE está indissociavelmente **ligada aos aspectos exteriores** da segurança. A dimensão exterior da resposta da UE à criminalidade organizada e a outras ameaças que afectam a segurança assumiu uma importância considerável nos últimos anos. Convém melhorar ainda mais as **iniciativas bilaterais, regionais e internacionais**.
39. A cooperação visando combater a criminalidade organizada deverá ser reforçada com os **países terceiros prioritários**, por intermédio de acordos e outros instrumentos. Tal cooperação deverá incluir a **promoção dos critérios de referência europeus e das normas internacionais neste domínio**.
40. A UE deve encorajar e apoiar o desenvolvimento da **cooperação** e as **abordagens regionais** para combater a criminalidade organizada, especialmente nas regiões fronteiriças da UE.
41. A UE também deve apoiar plenamente a elaboração de **abordagens multilaterais** para lutar contra a criminalidade organizada, a fim de garantir a ratificação e aplicação plenas dos instrumentos internacionais, designadamente as Convenções das Nações Unidas sobre a criminalidade transnacional organizada e a corrupção, bem como a elaboração de **normas** e disposições **internacionais** a nível de outras instâncias, como o Conselho da Europa, o G8, o Grupo de Acção Financeira sobre o branqueamento de capitais, a OSCE e a OCDE.
42. A **cooperação directa entre a Europol e a Eurojust**, por um lado, e os **países e/ou organismos terceiros**, por outro, é fundamental para desenvolver a dimensão europeia da cooperação policial e judicial para além das fronteiras da UE. Convém aprofundar a estratégia da Europol em matéria de relações externas para 2004-2006³⁵, enquanto a Eurojust deveria desenvolver a sua própria estratégia neste domínio.

2.8. Estabelecer prioridades para abordar determinadas formas de criminalidade organizada a nível da UE e assegurar o seu acompanhamento

43. Foi obtido um consenso a nível do Grupo Multidisciplinar do Conselho tendo em vista analisar o relatório da Europol sobre a criminalidade organizada, consultar a Eurojust e a Europol e transmitir seguidamente os resultados aos órgãos competentes do Conselho, a fim de definir um número limitado de prioridades estratégicas anuais em matéria de luta contra a criminalidade organizada³⁶.
44. O Programa da Haia estabelece que o Conselho deverá utilizar as avaliações anuais da ameaça da criminalidade organizada, realizadas pela Europol, para definir as suas

³⁴ COM (2003) 317, COM (2004) 262, COM (2004) 376.

³⁵ Doc. 12660/04 EUROPOL 44.

³⁶ Doc. 16183/04 CRIMORG 152.

prioridades estratégicas a partir de 2006. Para permitir à Europol cumprir esta obrigação, é necessário prosseguir sem demora os trabalhos relativos à política de aplicação da lei assente na comunicação de informações, o que implicará esforços significativos não só por parte da Europol, mas igualmente por parte dos Estados-Membros e dos órgãos competentes da UE (ver secção 2.1.).

3. RESUMO DO SEGUIMENTO DADO ÀS CONCLUSÕES DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR DA ESTRATÉGIA PARA O MILÉNIO

45. Nas conclusões da avaliação intercalar da Estratégia para o Milénio formularam-se seis recomendações de novas medidas. A recomendação relativa ao **tráfico de droga** foi cumprida graças à adopção pelo Conselho, em Outubro de 2004³⁷, de uma Decisão-Quadro sobre a aproximação das disposições legislativas no domínio do tráfico de droga. O acompanhamento das cinco outras recomendações está em curso. A Comissão apresentou propostas legislativas³⁸ e adoptou um Livro Branco sobre o **intercâmbio de informações relativas às condenações penais**³⁹; antes do final de 2005 será apresentada uma comunicação em matéria de **inibições**. A proposta de terceira directiva relativa ao branqueamento de capitais⁴⁰ inclui uma disposição visando impedir os **pagamentos em numerário de grandes montantes** para efeitos de branqueamento de capitais. A Comissão comprometeu-se, em conjunto com outras partes interessadas, a desenvolver um projecto a longo prazo em matéria de **estatísticas criminais comparáveis**. A Comissão apresentará em 2005 um Plano de Acção sobre as estatísticas criminais na UE. Foi lançado um estudo sobre a **fraude fiscal** cujos resultados são esperados em Julho de 2005. No respeito dos seus quadros jurídicos respectivos, a Comissão (OLAF) e a Europol prestarão assistência aos Estados-Membros sob a forma de uma **plataforma de serviços para operações aduaneiras conjuntas** em 2005. Por último, a Comissão está actualmente a trabalhar numa proposta relativa à **protecção de testemunhas e colaboradores da justiça**.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS

46. A presente comunicação descreve em pormenor o conceito estratégico para combater a criminalidade organizada em termos de objectivos. O Anexo 1 compreende uma lista de acções de execução previstas para um período de cinco anos. Uma vez adoptado pelo Conselho, o conceito estratégico para combater a criminalidade organizada deverá completar o plano de acção relativo à aplicação do Programa da Haia, pois contribui para reforçar a liberdade, a segurança e a justiça na União. A elaboração e a integração dos diferentes elementos de um modelo europeu de comunicação de informações criminais, constitui a tarefa mais importante no futuro que exigirá um esforço conjunto dos Estados-Membros, das instituições e dos órgãos da UE.
47. O conceito estratégico deverá ser considerado um documento evolutivo. A Comissão deverá apresentar ao Conselho um relatório anual sobre a aplicação do Programa da

³⁷ JO L 345 de 11.11.2004, p. 8.

³⁸ COM (2004) 664.

³⁹ COM (2005) 10.

⁴⁰ COM (2004) 448.

Haia (painel de avaliação) que compreenderá um relatório sobre a situação dos trabalhos relacionados com o conceito estratégico. Alternativamente, também poderá ser objecto de uma avaliação separada, por forma a enquadrá-la no processo de definição anual das prioridades estratégicas em matéria de luta contra a criminalidade organizada a nível da UE.

48. Recomenda-se que seja realizada uma avaliação específica do conceito estratégico no final de 2006, a fim de dispor de um elemento de referência antes da execução das Perspectivas Financeiras 2007-2013 e na perspectiva da entrada em vigor do Tratado Constitucional.