

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.6.2009
COM(2009) 262 final

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

Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos

Mais liberdade num ambiente mais seguro

1. INTRODUÇÃO:

Os cidadãos querem viver numa União Europeia próspera e pacífica na qual os seus direitos são respeitados e a sua segurança protegida. Querem poder viajar livremente e escolher instalar-se a título temporário ou permanente noutro país europeu para estudar, trabalhar, fundar uma família, criar uma empresa ou ainda passar a sua reforma. Estão, no entanto, inquietos por ver que o clima de estabilidade e segurança que prevaleceu na Europa nestes últimos anos se encontra ameaçado por crises e fenómenos globais.

As dificuldades económicas e políticas com que o mundo, e em especial a União Europeia, estão confrontados, bem como os complexos desafios do futuro, exigem soluções globais e sustentáveis. Num mundo em que a mobilidade se desenvolve à escala planetária, os cidadãos europeus têm portanto o direito de esperar uma acção europeia eficaz e responsável nestes domínios que os afectam de forma directa.

Para uma Europa dos cidadãos num espaço de liberdade, de segurança e de justiça

A liberdade, a segurança e a justiça são valores fundamentais de base do modelo de sociedade europeu e uma das pedras angulares do modelo de integração europeia. A União Europeia já criou para os seus cidadãos um mercado único e uma união económica e monetária e dispõe da capacidade para fazer face aos desafios políticos e económicos globais. Realizou igualmente importantes progressos no estabelecimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça; a prioridade deve agora consistir em pôr o cidadão no centro deste projecto.

Foram realizados progressos consideráveis

O Tratado de Maastricht introduziu no quadro da União Europeia as questões da justiça e assuntos internos, que se tinham desenvolvido até então a um nível meramente intergovernamental. Desde então, o grau de integração entre os Estados-Membros nestas matérias, bem como o papel do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça, têm sempre vindo a aumentar. Os programas de Tampere e da Haia deram um impulso político importante à consolidação destas políticas fundamentais para os cidadãos.

São numerosos os exemplos de sucesso destes últimos dez anos:

- A supressão dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen permite agora a mais de 400 milhões de cidadãos de vinte e cinco países viajarem da Península Ibérica aos Estados bálticos e da Grécia à Finlândia sem controlos fronteiriços. A

gestão das fronteiras externas da União é mais coerente, nomeadamente graças à criação e instalação operacional da agência Frontex.

- Foram estabelecidas as bases de uma política comum de imigração. Incluem, nomeadamente, o estabelecimento de normas que asseguram uma maior equidade e previsibilidade para a imigração legal e uma agenda comum para favorecer a integração nas sociedades europeias, bem como uma acção reforçada contra a imigração irregular e o tráfico de seres humanos. Foram igualmente estabelecidas parcerias com os países terceiros para gerir de forma concertada as questões relacionadas com as migrações.
- Foram estabelecidas as bases de um sistema europeu comum de asilo para as pessoas que necessitam de protecção internacional, incluindo do ponto de vista operacional, graças ao Gabinete de Apoio em matéria de Asilo. Foi desenvolvida com sucesso uma política comum de vistos que permitiu aumentar a transparência, bem como a segurança jurídica para todas as pessoas implicadas.
- Foi promovido um elevado nível de confiança entre as autoridades nacionais. No domínio penal foram melhoradas, em especial, as trocas de informações. Por exemplo, as autoridades policiais podem obter informações de outro Estado-Membro, se disponíveis, sem dificuldades de maior.
- O mandado de detenção europeu, que também reduziu significativamente o esforço exigido para a extradição dos criminosos, permitiu diminuir os prazos processuais, de um ano para entre 11 dias e 6 semanas.
- Foram desenvolvidos esforços para lutar contra o terrorismo e a criminalidade organizada, incluindo a cibercriminalidade, bem como para proteger as infra-estruturas críticas.
- Foram igualmente realizados progressos no domínio civil e comercial. Os cidadãos da UE dispõem doravante de meios mais simples e mais rápidos para reclamar os seus créditos em situações transfronteiras. Foram estabelecidas normas comuns sobre a lei aplicável à responsabilidade civil e aos contratos. A protecção das crianças foi melhorada, nomeadamente para assegurar que possam manter contactos regulares com os seus pais após uma separação e para dissuadir os raptos na UE.

Contudo, os progressos foram mais lentos e mais contrastados em relação a certos aspectos

Os progressos foram comparativamente lentos em certos domínios, particularmente em matéria penal e em relação ao direito da família. Esta lentidão relativa deve-se ao facto de estas políticas exigirem a unanimidade no Conselho, o que frequentemente conduziu a longas discussões pouco conclusivas ou a instrumentos que poderiam ter sido mais ambiciosos.

Um desafio suplementar consiste em assegurar uma aplicação efectiva da legislação. Particularmente no domínio penal, a competência do Tribunal de Justiça é limitada e a Comissão não pode dar início a processos de infracção. Desta situação resultam atrasos significativos na transposição das normas da UE a nível nacional, o que lhes confere um carácter um pouco «virtual».

Para além das limitações processuais e institucionais, serão ainda necessários esforços consideráveis. Em matéria civil e comercial, persistem ainda hoje procedimentos intermédios, que obstam à livre circulação das decisões na Europa, por exemplo no que se refere aos créditos contestados. A protecção dos cidadãos e das empresas em caso de conflito com partes domiciliadas em Estados terceiros é deficiente. Continuam a existir obstáculos relativamente ao reconhecimento dos actos de estado civil dos cidadãos para além das fronteiras nacionais. A aplicação por todos os Estados-Membros da Directiva sobre a livre circulação das pessoas deixa ainda a desejar. No domínio da justiça penal, continuam a existir diferenças no nível de protecção das pessoas nos processos judiciais. Não puderam ser adoptadas durante este período garantias processuais mínimas em matéria penal. Além disso, os intercâmbios de informações entre autoridades nacionais relativas a pessoas condenadas não são plenamente eficazes. Por outro lado, a nível operacional, a acção da polícia para além das fronteiras nacionais encontra inúmeros obstáculos.

Os desafios futuros

O objectivo consiste em assegurar o melhor serviço possível aos cidadãos. A diversidade crescente de uma União composta por 27 Estados-Membros ou mais deve reflectir-se na forma como são geridos os domínios da justiça, da liberdade e da segurança. O direito de circular e residir livremente na União está agora aberto a 500 milhões de pessoas. O número de situações pessoais e comerciais que apresenta uma dimensão transnacional está por conseguinte a aumentar. Por outro lado, as pressões migratórias, em especial na fronteira meridional da União, intensificaram-se claramente. Os exemplos seguintes são representativos dos múltiplos desafios com que nos veremos confrontados:

Os exemplos seguintes são representativos dos múltiplos desafios com que seremos confrontados:

- Mais de 8 milhões de europeus exercem hoje o seu direito de viver no Estado-Membro da sua escolha, uma tendência que se deverá reforçar no futuro. Contudo, os cidadãos encontram ainda muitos obstáculos no exercício deste direito, que constitui uma expressão essencial da cidadania da União.
- As questões da justiça em matéria civil vão tornar-se mais importantes. Já hoje 1 em cada 10 sucessões na União apresenta uma dimensão internacional.
- A cibercriminalidade não conhece fronteiras e está em constante evolução. Em 2008, foram identificados 1 500 sítios Internet de carácter comercial e não comercial com conteúdos de pornografia infantil.
- O terrorismo permanece uma ameaça para a União. Em 2007, cerca de 600 ataques terroristas (falhados, desmascarados ou executados) tiveram lugar em onze Estados-Membros da União.
- Existem 1 636 pontos designados como pontos de entrada no território da União e, em 2006, o número de passagens atingiu cerca de 900 milhões. Num mundo aberto com uma crescente mobilidade das pessoas, assegurar uma gestão eficaz das fronteiras externas da União representa um desafio essencial.

- Em 2006, foram registados na União 18,5 milhões de nacionais de países terceiros, ou seja, quase 3,8 % da população total. As pressões migratórias são susceptíveis de aumentar, devido ao crescimento demográfico e à pobreza em vários países de origem, bem como ao envelhecimento da população europeia. Entre 2008 e 2060, o número de pessoas em idade de trabalhar deverá diminuir de 15 %, o que corresponde a quase 50 milhões de pessoas.
- Segundo as estimativas, vivem no território da União Europeia cerca de 8 milhões de imigrantes irregulares, trabalhando muitos deles na economia informal. Fazer face aos factores de atracção da imigração clandestina e tornar eficazes as políticas de luta contra a migração irregular serão questões importantes nos próximos anos.
- Apesar da existência de um sistema comum de asilo, é necessário atingir uma maior homogeneidade no tratamento pelos Estados-Membros dos pedidos de asilo, na medida em que, actualmente, as taxas de reconhecimentos são muito variáveis. Em 2007, 25 % das decisões em primeira instância concederam um estatuto de protecção (refugiado ou protecção subsidiária). Esta média dissimula diferenças importantes entre Estados-Membros: alguns reconhecem a protecção apenas num número reduzido de casos, enquanto outros apresentam uma taxa de reconhecimento próxima de 50 %.

Um novo programa plurianual

A União deve dotar-se de um novo programa plurianual que, a partir dos progressos e dos ensinamentos retirados das deficiências actuais, se projecta no futuro com ambição. Este novo programa deverá definir prioridades para os próximos cinco anos, para enfrentar os desafios que se avizinham e tornar mais tangíveis para os cidadãos os benefícios do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

Não se pode conceber a construção do espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem uma dimensão externa forte, coerente com a política externa da União Europeia e que deve contribuir para a divulgação dos nossos valores, promovendo-os no respeito das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Nenhum dos objectivos prosseguidos no âmbito deste espaço poderá ser atingido sem uma aplicação eficaz dos instrumentos de política externa adequados. Pelo contrário, associando-se com os países terceiros através de parcerias e com as organizações internacionais nos domínios da justiça e dos assuntos internos, a União reforça a eficácia da sua política externa.

As prioridades políticas

A temática central do novo programa será «**construir a Europa dos cidadãos**». A acção futura será, portanto, centrada no cidadão e deverá ter em conta as seguintes prioridades principais:

1. ***Promover os direitos dos cidadãos – uma Europa de direitos***: o espaço de liberdade, de segurança e de justiça deve ser antes de mais um espaço único de protecção dos direitos fundamentais, no qual o respeito da pessoa e da dignidade humana, bem como dos outros direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais, constitui um valor essencial. Trata-se, por exemplo, de preservar o exercício destas liberdades

e a esfera privada do cidadão para além das fronteiras nacionais, nomeadamente através da protecção dos seus dados pessoais; de ter em conta as necessidades particulares das pessoas vulneráveis; de assegurar o pleno exercício dos seus direitos específicos, incluindo nos países terceiros.

2. ***Facilitar a vida dos cidadãos – uma Europa da justiça:*** a realização de um espaço europeu da justiça deve ser aprofundada, a fim de ultrapassar a fragmentação actual. Antes de mais, trata-se de instaurar mecanismos para facilitar o acesso das pessoas à justiça para que possam fazer valer os seus direitos em toda a União. Em matéria contratual e comercial, isto permitirá oferecer aos operadores económicos os instrumentos necessários para tirar plenamente partido das oportunidades do mercado interno. Será necessário também melhorar a cooperação entre os profissionais da justiça e mobilizar meios para suprimir os entraves ao reconhecimento dos actos jurídicos noutros Estados-Membros.
3. ***Proteger os cidadãos – uma Europa que protege:*** deverá ser desenvolvida uma estratégia de segurança interna para melhorar ainda mais a segurança na União e proteger assim a vida e a integridade dos cidadãos europeus. A estratégia de acção residirá no reforço da cooperação em matéria de polícia e de justiça penal, bem como num acesso mais seguro ao território europeu.
4. ***Promover uma sociedade mais integrada para o cidadão – uma Europa solidária:*** uma prioridade importante nos próximos anos consistirá em consolidar e aplicar verdadeiramente uma política de imigração e de asilo, que garanta a solidariedade entre os Estados-Membros e a parceria com os países terceiros. Esta política deverá oferecer um estatuto claro e comum aos imigrantes legais. Deverão ser desenvolvidas relações mais fortes entre a imigração e as necessidades do mercado de trabalho europeu, assim como políticas específicas de integração e de educação. A aplicação efectiva dos instrumentos disponíveis para combater a imigração irregular deverá ser melhorada. A coerência com a acção externa da União é crucial para a gestão destas políticas. A União deverá igualmente confirmar a sua tradição humanitária, oferecendo generosamente a sua protecção a todos quantos dela necessitam.

Os instrumentos

A execução do próximo programa plurianual pressupõe, para ter êxito, o respeito de um **método**, que se deverá basear em cinco eixos principais:

(i) Ao atingirem progressivamente a maturidade, as políticas desenvolvidas nos domínios da justiça e dos assuntos internos, apoiam-se mutuamente e reforçam a sua coerência. Nos próximos anos, deverão **integrar-se harmoniosamente nas outras políticas da União**.

(ii) A fim de reduzir o desnível significativo que existe entre as normas e políticas adoptadas a nível europeu e a sua **aplicação a nível nacional**, deve ser prestada maior atenção a esta última vertente. Para além da transposição jurídica, é necessário acompanhar a aplicação através de medidas de apoio concretas (por exemplo, o reforço das redes profissionais).

(iii) **A melhoria da qualidade da legislação europeia** deve permanecer uma prioridade. A acção da União deve concentrar-se nos domínios em que pode dar uma resposta adequada aos problemas dos cidadãos. É necessário reflectir no possível impacto das propostas nos cidadãos

e nos seus direitos fundamentais, na economia e no ambiente, no momento da sua concepção. Embora recente, o acervo é importante e evoluções institucionais sucessivas neste domínio vieram ainda aumentar a sua complexidade. Esta é certamente uma das fontes das dificuldades de aplicação identificadas.

(iv) Os cidadãos esperam ver os resultados da acção da União. **Melhorar a utilização da avaliação** dos instrumentos adoptados e das agências criadas constitui uma prioridade.

(v) É necessário assegurar que as prioridades políticas são acompanhadas pelos **meios financeiros** adequados que permitam a sua aplicação e sejam claramente colocados ao seu serviço. Os instrumentos orçamentais do futuro deverão estar à altura da ambição política do novo programa plurianual e basear-se numa avaliação da eficácia dos instrumentos actuais.

2. PROMOVER OS DIREITOS DOS CIDADÃOS: UMA EUROPA DE DIREITOS

No espaço de liberdade, de segurança e de justiça, o respeito da pessoa e da dignidade humana, expressos na Carta dos Direitos Fundamentais, constitui um valor essencial. Os cidadãos podem circular livremente e usufruir plenamente dos seus direitos neste espaço sem fronteiras internas.

O sistema de protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica da União está particularmente desenvolvido. Tanto a União como os Estados-Membros podem, por exemplo, beneficiar da experiência da Agência dos Direitos Fundamentais. **A adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, que constitui um símbolo político forte, virá completar este sistema de protecção, facilitando a prossecução do desenvolvimento harmonioso das jurisprudências do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A União é um espaço de valores comuns partilhados. Estes valores são incompatíveis com os crimes dos regimes totalitários. A memória dos crimes contra a humanidade deve ser partilhada por todos numa perspectiva de reconciliação. A União deve, neste contexto, desempenhar um papel de facilitador no respeito das diligências próprias de cada Estado.

São estes os valores essenciais da cidadania europeia, constituindo o seu respeito um critério fundamental de adesão à União. A cidadania europeia acresce e completa a cidadania nacional e confere direitos e obrigações específicos aos cidadãos europeus, que devem declinar-se de maneira concreta e efectiva.

2.1. Pleno exercício do direito à livre circulação

A cidadania da União permite a mobilidade dos cidadãos na União Europeia. Contudo, estes encontram obstáculos quando decidem viver ou viajar num Estado-Membro diferente do da sua nacionalidade. A aplicação efectiva da Directiva sobre a livre circulação das pessoas constitui uma prioridade e a Comissão tenciona reforçar a política de acompanhamento da sua aplicação, velando por uma correcta transposição e aplicação das regras em vigor pelos Estados-Membros. A liberdade de circulação implica também obrigações para aqueles que dela beneficiam. A Comissão examinará a melhor forma de ajudar as autoridades dos Estados-Membros a lutar eficazmente contra os abusos deste princípio fundamental da União. Publicará linhas directrizes para explicitar a sua política na matéria.

É necessário, por outro lado, ajudar os cidadãos em certas diligências administrativas ou jurídicas por ocasião do exercício do seu direito à livre circulação. É por esta razão que deve ser instaurado um sistema que lhes permita dispor facilmente e sem despesas adicionais dos principais actos de estado civil. Este sistema deverá permitir superar eventuais barreiras linguísticas e assegurar a força probatória destes documentos. A prazo, o reconhecimento mútuo dos efeitos associados aos actos de estado civil deverá ser objecto de uma reflexão aprofundada.

2.2. Viver juntos num espaço que respeita a diversidade e protege os mais vulneráveis

A diversidade é a riqueza da União, que deve oferecer um ambiente seguro em que as diferenças são respeitadas e os mais vulneráveis protegidos.

A luta contra **as discriminações, o racismo, o anti-semitismo, a xenofobia e a homofobia** deve ser prosseguida com determinação. A União utilizará plenamente os instrumentos existentes, em especial os programas financeiros. O controlo da aplicação das legislações, incluindo a nova Decisão-quadro sobre o racismo e a xenofobia, deverá ser reforçado.

Os direitos da criança - ou seja o princípio do seu interesse superior, o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento, a não discriminação e a livre expressão das suas opiniões - tal como consignados na Carta dos Direitos Fundamentais e na Convenção das Nações Unidas relativa aos direitos da criança, afectam potencialmente todas as políticas da União e devem ser tidos sistematicamente em conta. Para tal é necessário identificar as acções em que a União pode proporcionar valor acrescentado. Especial atenção será prestada às crianças em situação de particular vulnerabilidade, nomeadamente no contexto da política de imigração (menores não acompanhados e vítimas do tráfico).

A União e os Estados-Membros devem unir esforços para assegurar a plena inserção na sociedade dos grupos vulneráveis, e em especial dos **Ciganos**, promovendo a sua integração no sistema escolar e no mercado de trabalho e lutando contra a violência de que podem ser objecto. A União mobilizará especificamente os Fundos estruturais para esse efeito e velará pela boa aplicação dos textos existentes para lutar contra as discriminações de que podem ser vítimas. A sociedade civil terá um papel particular a desempenhar neste contexto.

De uma forma mais geral, **a protecção, nomeadamente jurídica, das pessoas mais vulneráveis, das mulheres vítimas de violências e das pessoas dependentes** deve ser reforçada. Será prestado apoio financeiro adequado, nomeadamente através do programa Daphné. A União agirá igualmente neste sentido no âmbito da sua política externa.

2.3. Protecção dos dados pessoais e da vida privada

A União deve responder ao desafio colocado por um aumento do intercâmbio dos dados pessoais, respeitando plenamente a protecção da vida privada. O direito à vida privada e o direito à protecção dos dados pessoais são garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais.

Deveria ser instaurado um regime completo de protecção. A União deve assegurar uma acção global e renovada de protecção dos dados do cidadão no âmbito da União e no âmbito das suas relações com países terceiros. Deve igualmente prever e regular as circunstâncias em que as autoridades públicas no exercício das suas funções legítimas podem, caso necessário, impor limitações à aplicação destas regras.

As evoluções tecnológicas actuais são muito rápidas e transformam a comunicação entre as pessoas e as organizações públicas e privadas. Neste contexto, é necessário reafirmar um certo número de princípios: finalidade, proporcionalidade e legitimidade do tratamento, duração limitada de conservação dos dados, segurança e confidencialidade do tratamento, respeito do direito das pessoas e controlo por uma autoridade independente.

O quadro jurídico actual assegura um nível elevado de protecção. Face à rapidez das mudanças tecnológicas, poderão revelar-se necessárias **iniciativas complementares**, legislativas ou não, para continuar a assegurar uma aplicação eficaz destes princípios.

O respeito dos princípios em matéria de protecção de dados deverá igualmente ser assegurado pelo desenvolvimento de **novas tecnologias** adequadas, graças à melhoria da cooperação entre o sector público e o sector privado, em especial no domínio da investigação. Deve ser examinada a possibilidade de instaurar uma **certificação europeia** para as tecnologias, produtos e serviços «respeitadores da vida privada».

Por último, uma protecção efectiva pressupõe um bom conhecimento dos direitos e dos riscos incorridos (nomeadamente na Internet). Devem ser realizadas **campanhas de informação e de sensibilização** em especial destinadas às pessoas mais vulneráveis.

De um ponto de vista mais global, a União deve desempenhar um papel motor no desenvolvimento e na promoção de **normas internacionais** em matéria de protecção de dados pessoais e na conclusão de instrumentos internacionais adequados, de carácter bilateral ou multilateral. O trabalho desenvolvido com os Estados Unidos na área da protecção dos dados poderia servir de referência para acordos ulteriores.

2.4. Participar na vida democrática da União

O direito de votar e ser candidato nas eleições municipais e europeias num Estado-Membro diferente do de origem é a tradução política da cidadania europeia. No entanto, o exercício real deste direito é pouco satisfatório e deve ser facilitado através de campanhas de comunicação e de informação sobre os direitos que decorrem da cidadania da União.

Na perspectiva das eleições europeias de 2014, será conveniente reflectir sobre medidas de incentivo para os cidadãos: deverá ser favorecida uma abordagem ambiciosa para campanhas eleitorais centradas nos verdadeiros debates europeus. Facilitar todas as operações de voto para os cidadãos e a sua inscrição nos cadernos eleitorais, bem como votar durante a semana do 9 de Maio, contribuirão para esta abordagem.

De uma forma mais geral, convém igualmente examinar, com base em relatórios regulares em conformidade com as disposições do Tratado¹, como poderão ser complementados os direitos dos cidadãos que residem num outro Estado-Membro, a fim de aumentar a sua participação na vida democrática do Estado-Membro onde residem.

2.5. Beneficiar de protecção nos países terceiros

Os 27 Estados-Membros só se encontram todos representados no estrangeiro em três dos 166 países terceiros. 8,7 % dos cidadãos europeus, ou seja, sete milhões de pessoas, viajam num país em que o seu Estado não está representado.

¹ Artigo 22.º do Tratado CE.

Qualquer cidadão da União que se encontra num país terceiro em que o seu próprio Estado-Membro não se encontra representado tem direito à protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer outro Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado. Este direito fundamental, consagrado pelos Tratados, continua a ser, no entanto, largamente desconhecido e pouco aplicado, devendo, por conseguinte, ser desenvolvidas acções de comunicação específicas relativamente a este direito.

Para tornar efectiva a protecção consular, é necessário **reforçar o quadro de coordenação e de cooperação** existente: clarificar o conceito de Estado-líder em caso de crise, estabelecer critérios comuns para a definição da noção de Estado-Membro não representado e assegurar a tomada a cargo em termos financeiros dos repatriamentos com base nos instrumentos comunitários existentes constituirão os três eixos essenciais desta reforma. Além disso, serão organizados exercícios de alerta em situações de crise.

2.6. Reforçar a protecção civil

O mecanismo comunitário de protecção civil deve ser reforçado, a fim de ajudar e completar as acções dos Estados-Membros neste domínio. A cooperação em matéria de análise dos riscos, incluindo os aspectos regionais, deve ser desenvolvida para permitir a definição de objectivos e de acções comuns. Ao mesmo tempo, deve ser aumentada a capacidade de resposta da União, organizando melhor os mecanismos de assistência e a interoperabilidade dos meios a utilizar. O CIV (Centro de Informação e Vigilância) deve tornar-se um verdadeiro centro operacional com capacidade de análise e de planeamento.

3. FACILITAR A VIDA DOS CIDADÃOS: UMA EUROPA DO DIREITO E DA JUSTIÇA

Num espaço caracterizado por uma mobilidade crescente, deveria ser atribuída prioridade ao desenvolvimento e à promoção de um espaço judiciário europeu para os cidadãos, eliminando os obstáculos que subsistem ao exercício dos seus direitos. Assim, as decisões judiciais devem ser reconhecidas e executadas entre Estados-Membros sem dificuldades. Os sistemas judiciários dos 27 Estados-Membros deveriam poder funcionar em conjunto, de forma coerente e eficaz, no respeito das tradições jurídicas nacionais.

O princípio do reconhecimento mútuo constitui a pedra angular da construção da Europa da justiça. Os progressos jurídicos importantes realizados durante os últimos anos devem ser consolidados e aplicados com determinação. Tal não poderá, contudo, concretizar-se sem um reforço da confiança mútua entre os diversos actores do mundo judiciário.

O desenvolvimento da Europa judiciária pressupõe igualmente que a União se dote de uma base de normas comuns, essencialmente no que se refere ao combate contra certos tipos de criminalidade transfronteiriça particularmente grave ou para assegurar a aplicação eficaz das políticas da União.

O espaço judiciário europeu deve também permitir às pessoas fazer valer os seus direitos em toda a União, facilitando o acesso à justiça. Deve proporcionar aos operadores económicos os instrumentos necessários para tirarem plenamente partido das oportunidades do mercado único, particularmente em tempo de crise económica.

3.1. Prosseguir a aplicação do reconhecimento mútuo

Em matéria civil, as decisões judiciais devem ser executadas directamente, sem medidas intermédias. Será necessário, por conseguinte, **suprimir em geral o processo de *exequatur*** das decisões civis e comerciais ainda muitas vezes necessário para a execução de decisões proferidas noutros Estados-Membros. Para tal, é necessário previamente proceder à harmonização das normas de conflitos de leis nos domínios em questão.

Além disso, o reconhecimento mútuo poderia ser alargado a novas **matérias**, essenciais para a vida quotidiana, tais como as sucessões e os testamentos, os regimes matrimoniais e as consequências patrimoniais da separação dos casais.

Em geral, os instrumentos adoptados deverão ser agrupados num código de cooperação judiciária civil para facilitar a sua aplicação.

Em matéria penal, o princípio do reconhecimento mútuo deve aplicar-se a todas as fases do processo. Foram já realizados progressos importantes para melhorar o reconhecimento mútuo das penas proferidas.

Além disso, o reconhecimento mútuo deve ser alargado a **outros tipos de decisões** que, segundo os Estados-Membros, podem apresentar carácter penal ou administrativo. Assim, as testemunhas ou as vítimas de crimes podem ser objecto de medidas específicas de protecção que devem poder ser aplicadas entre Estados-Membros. De igual modo, certas multas, cujo carácter penal ou administrativo varia segundo os Estados-Membros, devem poder ser executadas entre Estados, nomeadamente para reforçar a segurança rodoviária e, de uma forma mais geral, para assegurar o respeito das políticas da União.

A União deve tentar alcançar o reconhecimento mútuo das decisões de **inibição** de direitos e, para esse efeito, favorecer os intercâmbios de informações sistemáticos entre Estados-Membros. As inibições mais susceptíveis de afectar a segurança das pessoas ou a vida económica devem ser abordadas prioritariamente: proibição de exercer certas profissões, retirada da carta de condução, privação do direito de ser administrador de uma sociedade ou de participar em contratos públicos, etc. No contexto actual de crise económica, a União deve ser particularmente vigilante para impedir que comportamentos abusivos e prejudiciais para o bom funcionamento do mercado se possam reproduzir impunemente de um Estado-Membro para outro.

3.2. Reforçar a confiança mútua

O reconhecimento mútuo tem por consequência que as decisões proferidas a nível nacional têm um impacto nos outros Estados-Membros, em especial sobre o seu sistema judiciário. São necessárias medidas destinadas a reforçar a confiança mútua, a fim de se poder beneficiar plenamente destes progressos.

É necessário **acompanhar melhor a aplicação dos instrumentos**, nomeadamente junto dos profissionais. A Eurojust e as redes judiciárias europeias em matéria civil e penal devem ser mobilizadas com maior frequência, a fim de melhorar a aplicação concreta e efectiva do direito europeu por todos os profissionais. É necessário também colocar à disposição das autoridades judiciárias instrumentos de apoio, utilizando nomeadamente meios electrónicos (ajuda à tradução, instauração de um espaço de comunicação protegido, videoconferência, etc.).

Se a Europa da justiça se constrói respeitando a diversidade dos sistemas nacionais, esta diversidade não deve ser fonte de incompreensão mútua. É, por conseguinte, essencial multiplicar as ocasiões de intercâmbios entre profissionais da justiça. As diferentes redes de profissionais devem, com a ajuda da União, reforçar-se, coordenar-se e estruturar-se de forma mais adequada. O funcionamento do **Fórum da Justiça** deve ser melhorado.

É crucial aumentar e sistematizar o esforço de **formação** de todas as profissões judiciais, incluindo das jurisdições administrativas. Até ao final do programa plurianual, deveria prosseguir-se o objectivo de uma formação europeia sistemática para todos os novos juízes e magistrados do Ministério Público numa fase do seu percurso de formação; pelo menos metade dos juízes e outros magistrados da União deveriam ter seguido uma formação europeia ou ter participado num intercâmbio com outro Estado. Os Estados-Membros são os principais responsáveis neste domínio e a União deve apoiar financeiramente os esforços desenvolvidos. A Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ) deveria ser reforçada e dotada de uma estrutura e de meios ao nível destas ambições. Além disso, deverão ser desenvolvidos programas de ensino à distância (*e-learning*) e materiais de formação comuns para formar as profissões judiciais nos mecanismos europeus (relações com o Tribunal de Justiça, utilização dos instrumentos de reconhecimento mútuo e da cooperação judiciária, direito comparado, etc.). A formação europeia deve passar a ser sistemática para todos os novos juízes e outros magistrados numa fase do seu percurso de formação.

Como noutros domínios, o desenvolvimento do reconhecimento mútuo deve, em matéria judiciária, ser acompanhado por um reforço da **avaliação**. Esta deve incidir, nomeadamente, sobre a eficácia dos instrumentos jurídicos e das políticas adoptadas a nível comunitário. Deve também, caso necessário, permitir identificar os obstáculos ao bom funcionamento do espaço de justiça europeu. Esta avaliação deve ser periódica e facilitar um melhor conhecimento dos sistemas nacionais a fim de identificar boas práticas.

A União deveria, portanto, apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para melhorar a qualidade dos seus sistemas judiciais, favorecendo os intercâmbios de boas práticas e o desenvolvimento de projectos inovadores em matéria de modernização da justiça². A curto prazo, poderia ser lançado um programa-piloto para o efeito.

Nos países terceiros e, em especial, nos países do alargamento, a União dotou-se de instrumentos, como a geminação ou a «peer review», destinados a promover as reformas da justiça e o reforço do Estado de direito, devendo estas acções ser prosseguidas.

3.3. Dotar-se de uma base de normas comuns

O desenvolvimento do espaço judiciário europeu exige também um certo nível de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

Em matéria penal, em especial em relação ao terrorismo, à criminalidade organizada e aos actos lesivos dos interesses financeiros da União, só uma acção a nível europeu pode ter resultados eficazes. É necessário, por conseguinte, prosseguir a aproximação do direito material relativamente a certas **infracções graves, tipicamente transfronteiras**, que devem ser objecto de definições e de sanções comuns. Esta aproximação permitirá aprofundar o

² A União deverá ter em conta, em especial, os trabalhos da Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa.

reconhecimento mútuo e, em certos casos, quase suprimir os motivos susceptíveis de serem invocados para recusar o reconhecimento das decisões dos outros Estados-Membros.

Além disso, no respeito da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a aplicação de certas políticas da União pode exigir a definição de infracções e de sanções comuns para assegurar a sua eficácia, como aconteceu parcialmente em matéria de ambiente e de transportes.

Em matéria civil, é necessário estabelecer a nível europeu normas mínimas relativamente a certos aspectos do processo civil em articulação com as necessidades do reconhecimento mútuo. Além disso, tais normas deverão ser estabelecidas para o reconhecimento das decisões relativas à responsabilidade parental (incluindo as relativas ao direito de guarda). Finalmente, o bom funcionamento do espaço judiciário europeu exige, por vezes, que um tribunal nacional aplique a lei de outro Estado-Membro. A União deverá reflectir sobre a forma de evitar a disparidade das práticas actuais nesta matéria.

3.4. Benefícios para os cidadãos de um espaço judiciário europeu

3.4.1. Facilitar o acesso à justiça

Facilitar o acesso à justiça é essencial para tirar plenamente partido das oportunidades do espaço judiciário europeu, em especial nos procedimentos transnacionais. A este respeito, as medidas adoptadas relativamente **ao apoio judiciário** devem ser reforçadas, ao mesmo tempo que se continua a melhorar os sistemas alternativos de resolução de litígios, particularmente no que diz respeito ao direito dos consumidores.

É necessário ajudar os cidadãos a superarem **as barreiras linguísticas** que podem dificultar o seu acesso à justiça: maior recurso aos mecanismos de tradução automática quando possível, tentar melhorar a qualidade da interpretação e da tradução judicial, mutualização dos recursos disponíveis nos Estados-Membros através nomeadamente da interligação das bases de dados dos intérpretes e dos tradutores ou ainda eventual recurso à interpretação a distância através de videoconferências.

A **e-justiça** constitui de resto uma excelente oportunidade. O portal europeu permitirá melhor informar as pessoas sobre os seus direitos e para lhes dar acesso a uma série de informações sobre os diferentes sistemas judiciários. O recurso à videoconferência deve ser mais generalizado, por exemplo para poupar às vítimas deslocções inúteis. Certos procedimentos europeus (por exemplo, a injunção de pagamento europeia ou a resolução de litígios de pequeno montante) poderão a médio prazo realizar-se em linha. Em conformidade com as regras em matéria de protecção de dados, certos registos nacionais serão progressivamente interligados (por exemplo, os registos de insolvência das pessoas ou das empresas).

Certas formalidades de **legalização dos actos e documentos** constituem igualmente um obstáculo ou um encargo excessivo. Tendo em conta as possibilidades abertas pela utilização das novas tecnologias, incluindo o desenvolvimento da assinatura digital, a União deverá considerar **a possibilidade de suprimir todas as formalidade de legalização dos actos autênticos** entre os Estados-Membros. Será eventualmente necessário considerar a possibilidade de criar actos autênticos europeus.

Finalmente, a União reforçará a sua legislação em matéria de protecção das vítimas de crimes e oferecerá um apoio reforçado aos dispositivos que permitem prestar-lhes uma ajuda concreta, nomeadamente através das redes europeias.

3.4.2. *Apoiar a actividade económica*

O espaço judiciário europeu deve apoiar o bom funcionamento da actividade económica no âmbito do mercado interno, em especial em período de crise.

A rapidez dos procedimentos, bem como a eficácia da execução das decisões judiciais, devem ser reforçadas por **medidas provisórias e cautelares** (por exemplo, criando um procedimento europeu de penhora bancária e reforçando a transparência dos activos).

É necessário, por outro lado, **tornar as relações contratuais mais seguras**. As diferenças entre as legislações dos Estados-Membros em matéria de direito dos contratos podem, com efeito, impedir os operadores económicos de tirar plenamente partido das oportunidades do mercado único.

Devem também ser elaborados com base em elementos já desenvolvidos **contratos-modelo** entre pessoas privadas ou entre PME, utilizáveis numa base voluntária, traduzidos em diferentes línguas e servindo de referência no mundo dos negócios.

Indo mais longe, poderia considerar-se a possibilidade de adoptar **um regime especificamente europeu, opcional**, oferecido às empresas (28.º regime). Este regime, semelhante aos elaborados noutros domínios do mercado interno, como a sociedade europeia, o agrupamento europeu de interesse económico ou a marca comunitária, favoreceria o desenvolvimento do comércio intracomunitário e introduziria um regime jurídico único directamente aplicável.

A regulação do direito dos negócios contribuirá para o bom funcionamento do mercado interno. Vários tipos de acções podem ser considerados neste contexto: a fixação de regras comuns que determinam a lei aplicável em matéria de direito das sociedades, em matéria de contratos de seguros e de cessão de créditos e a convergência dos regimes nacionais em matéria de processos de insolvência dos bancos.

A actual crise financeira revelou a necessidade de regular os mercados financeiros e de impedir os abusos. Está em curso um estudo no contexto da Directiva Abuso de Mercado, cujos resultados serão conhecidos em breve. A União poderá considerar, se necessário, o recurso ao direito penal para sancionar as fraudes susceptíveis de pôr em perigo o sistema financeiro e a economia da União Europeia.

3.5. **Reforçar a presença internacional da União em matéria judiciária**

A fim de promover o comércio externo e facilitar a circulação das pessoas, a União deve desenvolver uma rede de acordos bilaterais com os seus principais parceiros económicos em matéria de reconhecimento e de execução das decisões em matéria civil e comercial. Uma opção poderia consistir em abrir a nova Convenção de Lugano (sobre a competência judiciária e a execução de decisões em matéria civil e comercial) aos principais parceiros da União. Será igualmente possível melhorar o domínio da citação e notificação dos actos ou da obtenção de provas.

Em matéria penal, será necessário estabelecer prioridades para a negociação de acordos de assistência mútua e de extradição. Além disso, a União assegurará a promoção dos

instrumentos de cooperação judiciária internacional, desenvolvendo a troca de boas práticas e de experiências com os Estados terceiros.

De uma forma mais geral, a União deve continuar a dar o seu apoio contínuo ao sector da justiça nos países parceiros, a fim de promover o Estado de direito em todo o mundo. A União Europeia prosseguirá a sua acção a favor da abolição da pena de morte, da tortura e de outros tratamentos desumanos degradantes.

4. UMA EUROPA QUE PROTEGE

A Europa oferece um quadro indispensável para proteger os seus habitantes contra as ameaças que ignoram as fronteiras. A União Europeia deve conceber uma **estratégia de segurança interna** que respeite os direitos fundamentais e que exprima uma visão comum dos desafios com que nos encontramos confrontados. Esta estratégia deve consubstanciar uma real solidariedade entre Estados-Membros e permitir clarificar o que deve ser da competência das autoridades nacionais e o que, pelo contrário, será conduzido mais eficazmente a nível da União. Deverá recorrer a mecanismos decisórios que permitam determinar prioridades operacionais e facilitar a mobilização dos recursos necessários em domínios de acção coordenados para prevenir e controlar as principais ameaças que incidem sobre as pessoas e as colectividades.

Esta estratégia completará utilmente a estratégia de segurança externa adoptada pela União, reforçando assim a articulação entre acção interna e acção externa.

4.1. Meios reforçados

A segurança na União pressupõe uma abordagem integrada que permite aos profissionais da segurança partilhar uma cultura comum, otimizar o intercâmbio de informações e utilizar infra-estruturas tecnológicas adequadas.

4.1.1. Criar uma cultura comum

Para que os operadores nacionais considerem gradualmente o espaço europeu como o seu espaço natural de intervenção, a confiança mútua deve ser consideravelmente reforçada. Isto exige multiplicar, para todos os profissionais em causa, as trocas de experiências e de boas práticas, nomeadamente em matéria de ética, bem como acções de formação comuns e exercícios em comum. Devem ser fixados nesta matéria objectivos ambiciosos, por exemplo de formar um terço dos polícias e guardas de fronteira europeus nas questões europeias nos próximos cinco anos.

Deverão ser criados programas de intercâmbio específicos (tipo "**Erasmus**"), relativamente aos quais poderá ser decidida, numa base casuística, a participação selectiva de países terceiros, como os países do alargamento e os países vizinhos.

4.1.2. Dominar a informação

A segurança na União depende de mecanismos eficientes de intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais e os intervenientes europeus. Para o efeito, a União deve dotar-se de um **modelo europeu de informação** baseado simultaneamente num reforço da capacidade de análise estratégica e na melhoria da recolha e do tratamento das informações operacionais. Este modelo deve ter em conta os quadros existentes, nomeadamente no domínio aduaneiro, e

permitir dar resposta aos desafios relacionados com o intercâmbio de informações com os países terceiros.

Por um lado, será conveniente definir:

- os critérios da recolha, da partilha e do tratamento das informações recolhidas para efeitos de segurança, no respeito dos princípios em matéria de protecção de dados;
- um mecanismo de acompanhamento que permita avaliar o funcionamento dos intercâmbios de informações;
- métodos de identificação das necessidades futuras;
- os princípios de uma política sobre as transferências internacionais de dados para efeitos de segurança, no respeito dos critérios elevados em matéria de protecção de dados.

Por outro lado, a União deve reforçar consideravelmente a sua capacidade de análise e de síntese das informações estratégicas de que dispõe. Neste contexto, devem ser melhoradas as sinergias entre a Europol e a Frontex. As redes de oficiais de ligação, existentes nos Estados-Membros ou em Estados terceiros, também devem ser melhor coordenadas e mobilizadas nesta perspectiva. Estas medidas permitirão decidir mais rapidamente as acções a lançar no plano operacional.

4.1.3. Mobilizar as ferramentas tecnológicas necessárias

As **novas tecnologias** devem acompanhar e favorecer as evoluções contemporâneas da mobilidade, assegurando ao mesmo tempo a segurança e a liberdade das pessoas.

Para esse efeito, é necessário instaurar políticas que assegurem um nível elevado de segurança das redes e da informação em toda a União Europeia. É necessário melhorar o nível do estado de preparação da segurança e da resistência das infra-estruturas críticas, incluindo as relativas às tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e dos serviços.

No âmbito do desenvolvimento do modelo europeu de informação, a União deverá reflectir sobre uma verdadeira **arquitectura dos sistemas de informação**, tirando partido das experiências adquiridas. Esta estrutura assegurará a interoperabilidade das soluções técnicas adoptadas a nível nacional e dos sistemas europeus existentes ou futuros, bem como o seu desenvolvimento coerente e adaptado às necessidades identificadas. Tal arquitectura permitirá ainda realizar economias de escala à medida que os sistemas em causa forem desenvolvidos. Finalmente, permitirá proceder à programação a nível nacional de investimentos que se inscrevem no âmbito dos objectivos da estratégia de segurança interna.

A actividade de **investigação e desenvolvimento** no domínio da segurança deve ser adaptada às prioridades da estratégia de segurança interna e centrar-se na melhoria da interoperabilidade e na identificação das necessidades e das tecnologias relevantes, bem como na validação dos resultados e no desenvolvimento das normas adequadas. Os esforços de investigação deverão ser adaptados às necessidades reais dos utilizadores e apoiados pelo desenvolvimento das parcerias público-privadas, como demonstrado pelo ESRIF³. Devem ser

³ European Security Research and Innovation Forum.

utilizados os meios disponíveis para a investigação e desenvolvimento tecnológico, a fim de responder plenamente às expectativas dos utilizadores. A prazo, poderia ser considerada a possibilidade de criar um **fundo para a segurança interna**.

4.2. Políticas eficazes

A estratégia de segurança interna deve ser articulada em torno de três domínios de acção complementares e doravante indissociáveis: o reforço da cooperação policial, uma justiça penal adaptada e uma gestão do acesso ao território mais eficaz.

4.2.1. Reforçar a eficácia da cooperação policial europeia

Lutar contra fenómenos criminais tipicamente transnacionais é o primeiro objectivo da cooperação policial. É a este nível que a União pode demonstrar o valor acrescentado da sua intervenção. O modelo europeu de informação permitirá, neste contexto, facilitar o trabalho dos serviços operacionais, clarificando os diferentes canais de intercâmbio de dados existentes.

Será conveniente explorar melhor o potencial da **Europol**, que deverá ser informada sistematicamente da criação das equipas de investigação conjuntas e associada às operações transfronteiras mais importantes. Uma vez clarificados os tipos de dados a trocar, será necessário instaurar mecanismos de transferência automática para a Europol. Esta deverá também reforçar as suas relações com a Eurojust, a fim de assegurar o acompanhamento judicial dos seus trabalhos. Por último, a Europol poderia retomar as missões de formação da AEP.

A Europol deverá igualmente reforçar a sua dimensão internacional, aprofundando designadamente as relações com as regiões e Estados vizinhos da União. Deveria reforçar as suas relações com as missões de policiamento da PESH e contribuir para a promoção nos países terceiros dos padrões e boas práticas da cooperação policial europeia.

De forma mais geral, a eficácia da cooperação policial pressupõe o desenvolvimento de **relações estreitas com os países terceiros**. A União deverá concluir, quando tal se justificar, acordos de cooperação policial, sendo necessário, neste contexto, velar por reforçar a complementaridade entre a acção da União e dos Estados-Membros.

Impedir os criminosos de tirar partido do espaço sem fronteiras para escapar às investigações e às acções penais constitui outro objectivo prioritário. A eficácia operacional deve ser o critério que determina o nível de cooperação adequado, quer este seja regional, nacional, europeu ou internacional. Deverão ser desenvolvidas sinergias entre os diferentes actores nacionais, europeus e internacionais (a Europol, o OLAF quando está em causa a protecção dos interesses financeiros da União ou a Interpol). As experiências de cooperação regional transfronteiras devem ser aprofundadas e colocadas em rede: desenvolvimento de um modelo de centro de cooperação policial e aduaneira que poderia ser utilizado aquando de acontecimentos como competições desportivas (por exemplo, os Jogos Olímpicos de 2012, o Euro 2012) ou grandes ajuntamentos, instauração de experiências de avaliação transfronteiriça dos riscos em matéria criminal.

Finalmente, é primordial que a União seja capaz de **comparar os dados e de reforçar a prevenção** tanto da criminalidade organizada como da delinquência de proximidade. Para avaliar o impacto da sua acção, a União deve **dotar-se de ferramentas estatísticas** de

medição das actividades criminais. Além disso, será conveniente desenvolver **uma abordagem comum** que proporcione um quadro de intervenção dos actores locais e nacionais (tanto das autoridades responsáveis pela aplicação da lei como da sociedade civil). Este quadro será estabelecido com base nos intercâmbios de boas práticas e na elaboração em comum de padrões de acção e métodos de avaliação. Será necessário utilizar melhor o potencial da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC) com base nos resultados da avaliação das suas actividades. Poderá prever-se na medida do possível a participação selectiva dos países do alargamento.

4.2.2. Uma justiça penal ao serviço da protecção dos cidadãos

Perante a criminalidade transfronteiras, a acção da justiça não deve ser obstruída pelas diferenças entre os sistemas judiciários dos Estados-Membros.

É necessário que a União se dote de um sistema completo de obtenção de provas nos processos transnacionais. Este deverá compreender um verdadeiro **mandado europeu de obtenção de provas** que deverá substituir todos os instrumentos jurídicos existentes. Automaticamente reconhecido e aplicável em toda a União, este instrumento favorecerá uma cooperação flexível e rápida entre os Estados-Membros, fixará prazos de execução e limitará ao máximo os motivos de recusa. Deverão igualmente ser examinados:

- um quadro jurídico europeu sobre a prova electrónica;
- um sistema europeu de mandado de comparência que tenha em conta as oportunidades proporcionadas pela videoconferência;
- princípios mínimos para facilitar a admissibilidade mútua das provas entre os Estados, incluindo em matéria de provas científicas.

Tendo em conta as mudanças recentes do seu quadro jurídico, será também necessário **prosseguir o reforço da Eurojust**, nomeadamente em matéria de investigação nos domínios da criminalidade organizada transfronteiras.

Será necessário prosseguir os trabalhos sobre o **sistema de intercâmbio de informações entre registos criminais** (ECRIS), ao mesmo tempo que se avalia o funcionamento dos intercâmbios. A interligação dos registos criminais deve permitir prevenir infracções (por exemplo, aquando do acesso a certos empregos, particularmente se estiverem relacionados com crianças). Além disso, o ECRIS deverá ser completado para abranger igualmente os nacionais dos Estados terceiros que foram objecto de condenações na União.

Paralelamente, os direitos da defesa deverão ser reforçados. É essencial realizar progressos não só para preservar os direitos individuais, mas também para assegurar a confiança mútua entre Estados-Membros e obter a confiança dos cidadãos na União. Com base num plano de acção que prevê uma abordagem temática, os trabalhos sobre as garantias mínimas comuns poderão ser alargados à protecção da presunção de inocência e à detenção provisória (duração e revisão dos motivos de detenção).

Finalmente, e uma vez que a prisão se revelou frequentemente um lugar de criminalização e de radicalização, será conveniente reflectir sobre um programa comunitário que permita financiar experiências-piloto nos Estados-Membros em matéria de alternativas ao encarceramento.

4.2.3. *Um acesso mais seguro ao território*

Num mundo em vias de globalização, a União deve facilitar a mobilidade, assegurando ao mesmo tempo a segurança das pessoas no âmbito de uma **abordagem integrada do controlo do acesso ao território**.

4.2.3.1. Controlo e vigilância das fronteiras

Desenvolver uma **gestão integrada das fronteiras** pressupõe a continuação da modernização do acervo de Schengen e o reforço das **cooperações**, a fim de assegurar uma melhor coordenação dos objectivos de controlo dos diferentes fluxos (bens e pessoas). A manutenção de um elevado nível de segurança interna deve ser acompanhada por um respeito absoluto dos direitos humanos e do acesso à protecção internacional.

A **cooperação operacional entre Estados-Membros através da FRONTEX** deve ser melhorada. Esta Agência deve desempenhar um papel central no futuro dispositivo integrado de vigilância das fronteiras externas. As suas capacidades operacionais devem ser reforçadas, nomeadamente através da criação futura de gabinetes regionais e/ou especializados: competências de comando em operações conjuntas numa base voluntária, utilização de meios próprios e a faculdade de mobilizar mais facilmente os efectivos necessários à condução das operações deverão constituir prioridades neste contexto.

Os diferentes **tipos de controlos** (segurança, imigração, alfândegas) nos pontos de passagem das fronteiras devem ser racionalizados, nomeadamente através de uma separação do tráfego privado e do tráfego comercial. Em certos casos, esta racionalização implicará melhoramentos das infra-estruturas existentes e um maior recurso às novas tecnologias (identificadores biométricos, etc.). Uma cooperação mais estreita entre autoridades nacionais permitirá simplificar os procedimentos, o que tornará mais fácil a passagem das fronteiras e permitirá uma utilização otimizada dos recursos.

Será necessário prestar uma atenção muito particular à **situação das pessoas e dos grupos vulneráveis**. Neste contexto, as necessidades em matéria de protecção internacional, bem como o acolhimento dos menores não acompanhados, deverão constituir a prioridade. Será essencial coordenar as actividades da FRONTEX e do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo para o acolhimento das pessoas interceptadas aquando da passagem das fronteiras externas. Neste contexto, a União Europeia deverá igualmente considerar a necessidade de clarificar as regras internacionais face aos imperativos de controlo e vigilância marítima, salvaguardando simultaneamente as obrigações fundamentais em matéria de salvamento no mar.

Deverá prosseguir o desenvolvimento do **Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)**. Até 2013 deverá ser estabelecida uma cooperação entre os Estados-Membros e com a FRONTEX para assegurar a partilha dos dados «de vigilância» relativamente às fronteiras do Leste e do Sul.

A União Europeia procurará desenvolver e reforçar as suas relações com países terceiros no domínio da gestão integrada das fronteiras.

4.2.3.2. Sistemas de informação

O **desenvolvimento do SIS II e do VIS⁴** será finalizado por forma a tornar estes sistemas plenamente operacionais. A sua gestão poderia ser estabilizada através da criação de uma nova agência.

Será estabelecido um **sistema de registo electrónico das entradas e saídas** do território dos Estados-Membros da União Europeia, bem como programas de viajantes registados. O seu desenvolvimento poderia ser confiado a esta nova agência na perspectiva de uma entrada em funcionamento a partir de 2015. A União pronunciar-se-á igualmente sobre a oportunidade de desenvolver um sistema europeu de autorização prévia de viagem.

4.2.3.3. Política de vistos

A União **deve começar por aplicar eficazmente** os instrumentos de que dispõe. A entrada em vigor do novo Código dos Vistos, assim como a aplicação progressiva do VIS, permitirão assegurar uma maior coerência e eficácia. Além disso, a política de vistos constitui uma alavanca importante da política externa da União, devendo, a este título, integrar-se numa visão mais alargada que tenha em conta as diferentes prioridades de política interna e externa.

Programas regionais de cooperação consular acompanharão a aplicação progressiva do VIS. Estes incluirão: uma formação europeia destinada ao pessoal consular dos Estados-Membros, uma programação sistemática da criação dos centros comuns para os pedidos de visto ou dos acordos de representação entre Estados-Membros, campanhas de informação e de sensibilização nos países em causa e o estabelecimento de um diálogo regular com estes países.

No contexto desta programação estratégica, será conveniente avaliar a oportunidade de favorecer a celebração de **novos acordos de facilitação** em matéria de emissão de vistos. A disponibilidade de passaportes biométricos constituirá uma condição prévia para a conclusão de tais negociações, que deverão incidir igualmente na readmissão das pessoas em situação irregular.

Com base numa avaliação sistemática da situação dos países terceiros em causa, as **listas positivas e negativas** serão objecto de revisão periódica. Os critérios de avaliação serão: a segurança dos documentos de viagem, a qualidade do controlo nas fronteiras, a capacidade de gestão das políticas de asilo e de imigração, a eficácia da luta contra a criminalidade organizada e o respeito dos direitos humanos e a coerência com a política externa da UE em relação a esse país. Todas as possibilidades de diálogo político deverão ser exploradas neste contexto.

Mas a União deve ir mais longe e considerar a criação de um **visto Schengen europeu comum**. Este visto deverá ser emitido se possível por uma autoridade consular comum e com base em critérios que garantam a igualdade de tratamento entre todos os requerentes. Além disso, a emissão de um visto deveria progressivamente deixar de se basear numa presunção de risco ligada à nacionalidade, mas numa **apreciação do risco individual**. Esta evolução será viabilizada pela introdução a prazo de sistemas que permitem obter informações preliminares sobre as pessoas que desejam deslocar-se a um Estado-Membro da União Europeia.

⁴ SIS II: Schengen Information System II e VIS: Visa Information System.

4.3. Objectivos comuns

A União pode proporcionar uma mais valia real na luta contra certos tipos de ameaça que exigem uma acção particularmente coordenada. A estratégia de segurança interna deverá centrar-se nestes domínios.

4.3.1. *Lutar contra a criminalidade organizada internacional*

A Europa deve fixar prioridades em matéria de política criminal, identificando alguns tipos de criminalidade contra os quais mobilizará de forma privilegiada os instrumentos de que se dotou. Estes **domínios de acção-piloto** servirão de «laboratório de ideias e de métodos». Lutar contra estes fenómenos criminais pressupõe a sistematização dos intercâmbios de informações, a plena utilização dos dispositivos europeus de investigação e, caso necessário, o desenvolvimento de técnicas de inquérito e de prevenção comuns. Os métodos assim testados poderão ulteriormente ser alargados a outras formas de criminalidade particularmente graves que apresentam uma dimensão transfronteiras como o tráfico de armas ou a pirataria.

Tráfico de seres humanos

O tráfico de seres humanos é um crime grave contra os direitos das pessoas e a luta contra este flagelo deve mobilizar todos os meios de acção, combinando os aspectos da prevenção, da repressão e da protecção das vítimas.

No âmbito da vertente da prevenção, a implicação da sociedade civil deve ser reforçada, bem como a coordenação entre as autoridades, serviços, redes e agências competentes. Os países terceiros devem ser incentivados a ratificar e a aplicar os instrumentos internacionais relevantes.

Os serviços consulares nos países de origem devem ser mobilizados para evitar a emissão fraudulenta de vistos. Campanhas de informação destinadas às vítimas potenciais, especialmente as mulheres e as crianças, poderão ser lançadas nos países de origem, em cooperação com as autoridades locais.

A luta contra as redes pressupõe também um trabalho de informação e de análise estratégica, a efectuar em cooperação com os países de origem e de trânsito. Os controlos fronteiriços devem igualmente ser reforçados para prevenir o tráfico, nomeadamente o tráfico de menores.

As vítimas devem ser protegidas e assistidas através de diversas medidas: exoneração de responsabilidade penal, legalização da estada, desenvolvimento de mecanismos de indemnização e assistência à reintegração na sociedade de origem em caso de regresso voluntário, igualmente para facilitar a sua cooperação nos inquéritos penais.

Exploração sexual das crianças e a pornografia infantil

Na Europa, entre 10 % e 20 % das crianças correm o risco de ser alvo de agressões sexuais. Proteger as crianças contra estes perigos é uma componente importante da estratégia dos direitos da criança. A União deve desenvolver dispositivos de prevenção, por exemplo, favorecendo o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros sobre as pessoas condenadas por pedofilia, a fim de prevenir a reincidência.

Lutar contra a pornografia infantil na Internet pressupõe uma estreita cooperação com o sector privado, a fim de identificar e fechar ou bloquear o acesso aos sítios com conteúdos pedófilos,

no respeito dos processos adequados. A Europol deverá desempenhar um papel motor neste domínio, desenvolvendo uma plataforma de identificação em linha dos sítios pedófilos e facilitando a cooperação efectiva entre os Estados-Membros. Esta diligência será completada por acções apoiadas no âmbito do Programa para uma Internet mais segura 2009-2013.

Finalmente, é necessária uma política activa de cooperação internacional para instaurar mecanismos de retirada do endereço IP para os fornecedores de acesso criminosos e para facilitar o encerramento rápido dos sítios situados fora da Europa.

A cibercriminalidade

A economia digital constitui um importante factor de desenvolvimento. A União deve favorecer as políticas que permitem assegurar um nível muito elevado de segurança das redes.

A União deve clarificar as regras de competência jurisdicional e o quadro jurídico aplicável ao ciberespaço para favorecer as investigações transfronteiras. É necessário instaurar um quadro jurídico que permita acordos de cooperação entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei e os operadores. Estes acordos permitirão reacções mais rápidas em caso de ataque informático. Além disso, a acção dos Estados-Membros deve ser melhor coordenada através de uma rede especializada que agrupe os responsáveis nacionais da luta contra a cibercriminalidade. Também neste aspecto, a Europol desempenhará o papel de centro de recursos europeus através da criação de uma plataforma europeia de identificação das infracções.

A criminalidade económica

A União deve reduzir as oportunidades que uma economia global abre à criminalidade organizada, em especial num contexto de crise que exacerba a vulnerabilidade do sistema financeiro, e dotar-se dos meios adequados para responder a estes desafios de forma eficaz. Para o efeito, a **capacidade de investigação e de análise financeira criminal** deve ser desenvolvida, mutualizando os recursos, nomeadamente em matéria de formação.

Em matéria de branqueamento de capitais, as unidades de informação financeira devem coordenar melhor o seu trabalho. As suas análises poderão alimentar, no âmbito do modelo europeu de informação, uma base de dados sobre as transacções suspeitas, instalada por exemplo na Europol. Além disso, todas as fontes de informação disponíveis devem ser mobilizadas e coordenadas para identificar as operações suspeitas de trânsito de dinheiro líquido.

As fraudes fiscais e a corrupção privada devem ser objecto de repressão reforçada. Nos mercados financeiros, deverá ser melhorada a detecção precoce dos comportamentos fraudulentos de abuso de mercado (delitos de iniciados e manipulação dos mercados), bem como dos pagamentos financeiros indevidos. Caso necessário, devem ser previstas sanções penais, nomeadamente para as pessoas colectivas implicadas.

Uma vez estabelecido o quadro jurídico que autoriza **os confiscos e as apreensões**, convirá instaurar, o mais rapidamente possível, a rede europeia dos gabinetes de cobrança dos activos criminosos.

A União deve igualmente fixar objectivos em matéria de transparência e de **luta contra a corrupção**. Com base numa avaliação periódica dos esforços desenvolvidos pela União e pelos Estados-Membros, será necessário favorecer o intercâmbio de boas práticas sobre a

prevenção e a acção penal, nomeadamente no âmbito da rede anticorrupção, e desenvolver, com base em sistemas existentes e critérios comuns, indicadores⁵ que permitam medir os esforços desenvolvidos na luta contra a corrupção. Serão objecto de especial atenção as medidas anticorrupção num certo número de áreas do acervo (contratos públicos, controlo financeiro, etc.).

A **contrafacção** constitui um perigo grave para os consumidores e para as economias. A União deverá, por um lado, melhorar a avaliação do fenómeno e a consideração dos aspectos repressivos nos trabalhos do futuro Observatório europeu da contrafacção e da pirataria, e por outro lado, incentivar, para as infracções cometidas à escala comercial, a harmonização das sanções penais nas legislações dos Estados-Membros (a partir das propostas já formuladas pela Comissão).

A União contribuirá igualmente para reforçar o dispositivo jurídico internacional para melhorar a luta contra estas formas de criminalidade económica e para apoiar as capacidades dos países parceiros nesta matéria.

Estratégia antidroga

A **Estratégia antidroga da UE** (2005-2012) preconiza uma abordagem global e equilibrada, baseada na redução simultânea da oferta e da procura. Esta estratégia terminará durante a vigência do Programa de Estocolmo e deverá ser renovada com base numa avaliação exaustiva do Plano de Acção droga 2009-2012, realizada pela Comissão com o apoio do Observatório Europeu da Drogas e da Toxicodependência e da Europol.

A acção da União deve ser orientada por quatro princípios:

- melhoria da coordenação e da cooperação a nível nacional, europeu e internacional, em especial com certas regiões do mundo,
- promoção da difusão coerente da abordagem equilibrada do fenómeno da droga nas organizações internacionais e na cooperação com os países terceiros,
- mobilização da sociedade civil, nomeadamente reforçando iniciativas como a Acção Europeia sobre a Droga,
- reforço do trabalho de investigação e de informação, a fim de ter acesso a dados fiáveis.

4.3.2. Reduzir a ameaça terrorista

A União deve assegurar a mobilização do conjunto dos dispositivos de luta contra o terrorismo. As autoridades nacionais devem, por seu lado, desenvolver mecanismos de prevenção que permitam em especial uma detecção precoce das ameaças.

A este respeito, revelam-se prioritários três domínios:

⁵ Poderia, por exemplo, inspirar-se no sistema de classificação sobre a percepção da corrupção estabelecido pela Transparency Internacional

Com base numa avaliação da eficácia das políticas nacionais, devem ser ampliadas as iniciativas de luta contra a **radicalização** em todos os meios vulneráveis (nomeadamente as prisões ou as instituições de formação). A cooperação com a sociedade civil deverá ser reforçada, a fim de apreender todos os factores que se encontram na origem do fenómeno e incentivar as estratégias que favorecem o abandono do terrorismo. Ao mesmo tempo, deverá ser desenvolvido o diálogo intercultural e inter-religioso, a fim de favorecer o conhecimento e a compreensão entre as diversas comunidades. O reforço da luta contra a xenofobia contribuirá igualmente para erradicar estes fenómenos de radicalização.

A utilização da Internet para fins terroristas deve ser objecto de um reforço da vigilância, nomeadamente reforçando a capacidade operacional das autoridades responsáveis pelo controlo. Será necessário dotar-se de meios técnicos adequados e intensificar a cooperação entre os sectores público e privado. O objectivo consiste em reduzir a difusão de propaganda terrorista e o apoio prático às operações terroristas. Esta cooperação deve igualmente facilitar a identificação dos participantes nas redes terroristas.

Os instrumentos de luta contra o **financiamento do terrorismo** devem ser adaptados às novas vulnerabilidades potenciais do sistema financeiro e aos novos métodos de pagamento utilizados pelos terroristas. É necessário dispor de um mecanismo que permita, por um lado, assegurar a vigilância adequada dos fluxos financeiros e, por outro, a identificação eficaz e transparente das pessoas ou dos grupos susceptíveis de financiar o terrorismo. Deverão ser elaboradas recomendações destinadas às organizações caritativas no sentido de aumentar a transparência e a responsabilidade.

A União assegurará a conformidade das suas políticas com as normas internacionais e desempenhará um papel activo nas diferentes instâncias multilaterais para lutar contra o terrorismo, em especial as Nações Unidas.

O **controlo do risco terrorista** requer, por outro lado, acções específicas de prevenção. A fim de poder efectuar uma análise da ameaça a nível europeu, deverá ser estabelecida com a Europol uma metodologia com base em parâmetros comuns. Será necessário aplicar o programa comunitário de **protecção das infra-estruturas críticas**. Para além dos sectores dos transportes e da energia, este programa deverá incluir outras infra-estruturas vitais para as populações e a actividade económica (informática). Os materiais **NRBC** (nucleares, radiológicos, biológicos e químicos) que podem servir para perpetrar ataques terroristas de grande alcance, devem ser recenseados e sujeitos a medidas de segurança e de rastreabilidade. Isto requer nomeadamente uma cooperação com o sector privado e a instauração de um sistema de alerta relativamente às transacções suspeitas. De igual modo, deve ser executado o plano de acção da União Europeia sobre **os explosivos** e mais desenvolvida a informação sobre a sua segurança. Deverá ser elaborado um quadro legislativo para contemplar as ameaças ligadas aos precursores.

5. PROMOVER UMA SOCIEDADE MAIS INTEGRADA PARA O CIDADÃO: UMA EUROPA RESPONSÁVEL E SOLIDÁRIA EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO E DE ASILO

Assegurar uma gestão eficaz dos fluxos migratórios constituirá um dos maiores de desafios da União Europeia nos próximos anos, em especial no contexto do envelhecimento da população. O papel da imigração no crescimento da população da União é importante e, a mais longo prazo, a sua contribuição para os resultados económicos da União revelar-se-á essencial.

O desenvolvimento de uma política comum de imigração e de asilo constituirá uma prioridade decisiva para os próximos anos, como proposto na Comunicação de Junho de 2008. A solidariedade deve permanecer no centro da política comum e a União deve prestar maior apoio aos Estados-Membros mais expostos à pressão migratória. A aplicação dos princípios e objectivos do Pacto sobre a imigração e o asilo, que será debatida regularmente no Conselho Europeu, constituirá a base da acção da União nos próximos anos.

A intervenção financeira em matéria de gestão da migração deverá ser objecto de especial atenção: deverá proceder-se a uma avaliação para determinar se a estrutura e as chaves de repartição dos instrumentos internos actuais continuam a corresponder às necessidades dos Estados-Membros e aos novos fenómenos migratórios.

5.1. Uma política de imigração dinâmica

A política de imigração deve inscrever-se numa visão de longo prazo que coloca a tónica no respeito dos direitos fundamentais e na dignidade humana. Deve também estar em condições de gerir a mobilidade crescente que resulta de um mundo em vias de globalização, valorizando os progressos sociais, económicos e culturais.

5.1.1. Consolidar a abordagem global

As questões de migração devem fazer parte integrante da política externa da União. Uma gestão concertada dos fluxos migratórios requer uma verdadeira cooperação com os países terceiros. A **abordagem global** constitui um quadro coerente e inovador que merece ser aprofundado. Para esse efeito, a União e os seus Estados-Membros devem:

- trabalhar activamente no aprofundamento do **diálogo** e da **parceria** com os países, regiões e continentes terceiros, associando sistematicamente os países de origem, de destino e de trânsito. A África, bem como o Este e o Sudeste da Europa, continuarão a constituir prioridades, sem contudo excluir um diálogo e uma cooperação estreita com a América Latina, as Caraíbas e a Ásia;
- considerar a celebração de novos acordos específicos que abranjam as três dimensões da abordagem global – controlo da migração irregular (incluindo a readmissão e o apoio ao regresso voluntário e à reintegração), promoção da mobilidade e da imigração legal e contribuição para o desenvolvimento, seguindo o modelo das parcerias para a mobilidade;
- instaurar um sistema eficaz e solidário de prevenção da migração irregular, de gestão da migração regular e de assistência aos migrantes que necessitam de protecção e de asilo. Isto é particularmente necessário na região do Mediterrâneo;
- **utilizar de maneira coerente o conjunto dos instrumentos de política migratória**, nomeadamente os perfis migratórios, os programas de migração circular e as plataformas de cooperação, e reforçar o papel das **parcerias para a mobilidade**;
- dominar mais eficazmente os fenómenos **da imigração irregular e do tráfico de seres humanos**, desenvolvendo a informação relativa às rotas migratórias, promovendo a cooperação em matéria de vigilância e controlo das fronteiras e

facilitando a readmissão através da promoção de medidas de acompanhamento do regresso;

- desenvolver iniciativas adicionais em matéria de **migração e desenvolvimento**: simplificação das transferências de fundos e tomada em consideração da redução das transferências devido à crise financeira, implicação das comunidades de migrantes no desenvolvimento do seu país ou região de origem e atenuação da fuga de cérebros;
- mobilizar os diversos instrumentos de cooperação da União para **aumentar as capacidades** das autoridades centrais, regionais e locais dos países terceiros para gerir as questões migratórias, nomeadamente para melhorar a capacidade dos países terceiros para oferecer uma protecção adequada;

A União deve igualmente abordar as relações entre a política de imigração e outras políticas, como a política social, a política económica e a política comercial.

5.1.2. *Uma política concertada, adaptada às necessidades do mercado de trabalho*

A imigração económica deverá corresponder melhor às necessidades do mercado de emprego nos Estados-Membros, o que permitirá, em especial, melhor ter em conta as competências dos imigrantes e facilitar a sua integração. A União deve dotar-se de um **quadro comum** sob a forma de um regime de admissão flexível que permita uma adaptação à crescente mobilidade e às necessidades dos mercados de trabalho nacionais. Este quadro comum respeitará plenamente as competências dos Estados-Membros para determinarem os volumes de entrada dos nacionais de países terceiros para fins de emprego. Duas questões deverão ser objecto de especial atenção neste contexto: a importância da mobilidade intra-europeia dos imigrantes e as consequências da perda de emprego na validade da residência.

A fim de facilitar a análise e a compreensão dos fenómenos migratórios, poderia ser examinada a criação de uma função de observatório⁶, que permitiria a difusão e a exploração sistemática dos trabalhos e das fontes disponíveis, bem como a disponibilização de dados comparáveis em matéria de migração. Deverá ser assegurada a coordenação entre este instrumento e as redes existentes que se ocupam das questões migratórias.

Além disso, é indispensável fazer corresponder as competências dos imigrantes às necessidades do mercado de emprego dos Estados-Membros. É por esta razão que a organização da imigração deverá basear-se numa **avaliação global das competências** de que a Europa necessitará até 2020 tendo em conta a situação económica.

Mas não basta determinar as necessidades. É também preciso que a oferta e a procura correspondam entre si. Neste contexto, deveria ser considerada a criação de **uma plataforma europeia de diálogo**, que permitiria determinar a melhor forma de gerir a migração laboral e quais as adaptações necessárias nos quadros jurídico e institucional. Reuniria empregadores, sindicatos, serviços de emprego dos Estados-Membros, agências de recrutamento e outros intervenientes. O reconhecimento mútuo das qualificações e das competências entre a União Europeia e os países terceiros será igualmente um elemento importante neste contexto.

⁶ Que não será uma agência.

5.1.3. *Uma política voluntarista, baseada num estatuto europeu para os imigrantes legais*

A fim de otimizar os efeitos positivos da imigração legal em benefício de todos – países de origem e de destino, sociedades de acolhimento e imigrantes – é necessária uma abordagem clara, transparente, equitativa e respeitadora da pessoa humana. Para o efeito, deveria ser adoptado um **Código da imigração** que assegure aos imigrantes legais um nível de direito uniforme e comparável ao dos cidadãos comunitários. Esta codificação dos textos legislativos existentes incluirá, se necessário, alterações úteis para simplificar ou completar as disposições existentes e melhorar a sua aplicação efectiva.

O agrupamento familiar é um dos principais motivos da imigração e representa uma grande parte da imigração legal. A União deve dotar-se de normas comuns para gerir eficazmente o afluxo de migrantes que beneficiam do **agrupamento familiar**. Tendo em conta o reduzido grau de harmonização das legislações nacionais, poder-se-ia considerar a possibilidade de rever a directiva após a realização de uma ampla consulta.

O potencial de enriquecimento, tanto económico como cultural, que a imigração representa só poderá ser concretizado mediante uma melhoria da **integração no país de acolhimento**. Esta melhoria passa por uma intensificação dos esforços desenvolvidos não apenas pelo Estado e pelas autoridades regionais e locais, mas também por uma maior implicação da sociedade de acolhimento e dos próprios imigrantes. Poderá ser desenvolvido um mecanismo conjunto de coordenação que permita apoiar a acção dos Estados-Membros a partir de um quadro de referência comum:

- a identificação de práticas conjuntas e de módulos europeus para facilitar o processo de integração, em especial em relação aos recém-chegados, incluindo elementos essenciais como estágios de introdução e cursos de línguas, um compromisso forte da sociedade de acolhimento e a participação activa dos imigrantes em todos os aspectos da vida colectiva;
- o desenvolvimento de indicadores comuns de avaliação das políticas de integração;
- uma abertura relativamente às outras políticas como a educação, a formação, a cultura, o emprego, o multilinguismo e a juventude. Deve ser destacado, o papel crucial das escolas, nomeadamente as que oferecem modelos pedagógicos portadores dos valores europeus;
- uma melhor consulta e implicação da sociedade civil, a partir do portal e do Fórum europeu sobre a integração.

5.1.4. *Um melhor controlo da imigração irregular*

A prevenção e a redução da imigração irregular no respeito dos direitos humanos, bem como das actividades criminais conexas constitui um complemento essencial do desenvolvimento de uma política comum no domínio da imigração legal. É necessário, nomeadamente, reforçar a luta contra as redes.

O **emprego ilegal** deve ser combatido através de medidas preventivas e repressivas, assegurando ao mesmo tempo a protecção dos migrantes que dele são vítimas. Será necessário acompanhar e controlar a aplicação da directiva que prevê sanções contra os empregadores.

O **tráfico de seres humanos** deve ser objecto de tolerância zero. É necessário investir os recursos humanos e financeiros adequados para aumentar os controlos, nomeadamente nos locais de trabalho, mas também para simplificar as condições de emissão dos títulos de residência às vítimas.

A aplicação de uma **política de afastamento e de regresso** eficaz deve ser prosseguida no respeito do direito e da dignidade das pessoas. Em Dezembro de 2010, entrarão em vigor as regras fixadas pela Directiva sobre o regresso. A sua aplicação será atentamente acompanhada, em especial no que diz respeito à execução efectiva das medidas de afastamento, à detenção, às vias de recurso e ao tratamento das pessoas vulneráveis. Deve além disso ser acompanhada por um reforço da cooperação operacional entre Estados-Membros. A mais longo prazo, com base numa avaliação desta legislação, deverá passar a aplicar-se o princípio do reconhecimento mútuo às decisões de afastamento. Além disso, o registo obrigatório no SIS das proibições de entrada dará plenamente efeito a este princípio.

A **prioridade ao regresso voluntário** deverá ser promovida e activamente reforçada, em especial no âmbito dos instrumentos financeiros existentes. No entanto, muitas vezes as medidas de afastamento não podem ser executadas devido a obstáculos jurídicos ou práticos. Na ausência de regras claras, é conveniente examinar a oportunidade de adoptar, após exame das necessidades e das práticas nacionais, padrões comuns em matéria de tomada a cargo dos **imigrantes irregulares que não podem ser afastados**. No que se refere às **regularizações**, o intercâmbio de informações entre Estados-Membros deverá ser melhorado, para o que poderia contribuir a elaboração de directrizes.

Os **menores não acompanhados** que entram irregularmente no território da União colocam outro desafio particular que deverá ser objecto de um exame exaustivo. Este exame será seguido por um plano de acção que se destina a consolidar e completar os instrumentos legislativos e financeiros aplicáveis e a reforçar as formas de cooperação com os países de origem, nomeadamente para facilitar o regresso dos menores ao seu país de origem.

5.2. Asilo: um espaço comum e solidário de protecção

Em 2008, foram apresentados na União Europeia quase 240 000 pedidos de asilo. Certos Estados-Membros são mais afectados que outros, quer em termos de número de pedidos recebidos, quer em termos de percentagem de pedidos em relação à sua população.

A União deve prosseguir o trabalho já iniciado a fim de se tornar um verdadeiro espaço comum e solidário de protecção com base no respeito dos direitos fundamentais de níveis elevados de protecção e na melhoria geral da qualidade dos sistemas nacionais, ao mesmo tempo que se reforça a luta contra os abusos.

5.2.1. Um espaço único de protecção

A União realizou importantes progressos na criação de um sistema europeu comum de asilo em plena consonância com a Convenção de Genebra e com os outros instrumentos internacionais aplicáveis. Durante os dez últimos anos foi estabelecida uma base normativa comum. As propostas legislativas da segunda fase de harmonização deverão ser adoptadas

rapidamente. O objectivo consiste em instaurar, o mais tardar em 2012, um procedimento de asilo único e um estatuto uniforme de protecção internacional.

No **plano operacional**, a União deve assegurar ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo os meios necessários para utilizar plenamente as suas capacidades. Os agentes responsáveis pelo exame dos pedidos de asilo nos Estados-Membros deverão seguir módulos de formação comuns. Ser-lhes-á igualmente disponibilizado acesso a informações de qualidade sobre os países de origem. Os tribunais nacionais devem participar neste processo. Em 2013, com base numa avaliação, as tarefas deste Gabinete poderão ser reforçadas para ter em conta os progressos em matéria de solidariedade e de partilha das responsabilidades.

O **controlo rigoroso e a correcta aplicação** do acervo legislativo devem garantir a credibilidade deste sistema, bem como a confiança mútua dos Estados-Membros na boa governação dos seus sistemas de asilo respectivos. Poderiam ser instituídos mecanismos de avaliação periódica para facilitar ainda mais a aproximação dos sistemas de asilo nos Estados-Membros.

A **integração** das pessoas que beneficiam de protecção internacional deve também ser melhorada, tendo em conta as condições da sua chegada à União. Neste contexto, deverão ser encontradas soluções para os requerentes de asilo que não obtêm o estatuto de refugiado ou a protecção subsidiária, mas que também não podem ser afastados por razões específicas.

A transposição e a aplicação dos instrumentos legislativos da segunda fase, bem como os progressos na convergência das práticas e das medidas de acompanhamento serão objecto de uma avaliação exaustiva. Nesta base, a União Europeia formalizará antes do final de 2014 o **princípio do reconhecimento mútuo** de todas as decisões individuais de concessão do estatuto de protecção tomadas pelas autoridades que deliberam sobre os pedidos de asilo, permitindo assim as transferências de protecção sem necessidade de adopção de mecanismos específicos pelo legislador europeu.

5.2.2. Partilha das responsabilidades e solidariedade entre os Estados-Membros

Deve ser instituída uma verdadeira partilha das responsabilidades em matéria de acolhimento e integração dos refugiados. Se a União optou actualmente por manter os grandes princípios do sistema de Dublin, deve também abrir novas vias.

Deve ser considerada a criação de um **mecanismo de reinstalação interno** entre os Estados-Membros das pessoas que beneficiam de protecção internacional, numa base voluntária e coordenada. Uma primeira etapa consistiria em introduzir uma programação sistemática das dotações previstas no âmbito do Fundo Europeu para os Refugiados a título deste esforço de solidariedade interna. Esta programação deverá ser efectuada em função de critérios objectivos. Este mecanismo poderá incluir o apoio à criação de plataformas permanentes de acolhimento e de trânsito em certos Estados-Membros, bem como medidas específicas para a organização de uma parceria com o ACNUR. Paralelamente a esta primeira abordagem, deverá ser prosseguido o exame da viabilidade e das implicações jurídicas e práticas do **tratamento comum dos pedidos de asilo** dentro e fora da União. Este exame seria realizado a título complementar do sistema europeu comum de asilo e no respeito das normas internacionais relevantes. Com base nestes estudos e na avaliação do mecanismo de solidariedade inicial, poderia considerar-se **um sistema de solidariedade estabilizado** a partir de 2013, que seria coordenado pelo Gabinete de apoio.

A **solidariedade financeira intra-europeia** deverá ser reexaminada. De há 10 anos para cá, esta solidariedade processou-se através do Fundo Europeu para os Refugiados que acompanhou as sucessivas fases de harmonização. Novos critérios de repartição ou domínios de intervenção deverão ser identificados, tendo em conta a evolução da política comum.

5.2.3. *Solidariedade com os países terceiros*

A **solidariedade com os países terceiros** confrontados com fluxos importantes de refugiados ou que acolhem grandes populações de refugiados e de pessoas deslocadas revela-se essencial. O **acesso à protecção** e o respeito do princípio da não repulsão devem ser assegurados. Além disso, a União Europeia apoiará o reforço das capacidades dos países terceiros para desenvolverem os seus próprios sistemas de asilo e de protecção.

Neste contexto, novas responsabilidades de protecção poderiam ser consideradas. Deveriam ser facilitados os **procedimentos de entrada protegida** e a emissão de vistos humanitários, nomeadamente com a ajuda das representações diplomáticas ou de qualquer outra estrutura criada nos países terceiros, no âmbito de uma estratégia global de gestão das mobilidades.

A fim de reforçar ainda mais a dimensão externa da política de asilo, a União poderá alargar os **programas de protecção regional**, em parceria com o ACNUR e os países terceiros em causa, beneficiando da assistência do Gabinete de Apoio e dos instrumentos financeiros externos comunitários.

A União **aprofundará** os seus esforços em matéria de **reinstalação**, a fim de oferecer soluções sustentáveis aos refugiados.

6. CONCLUSÃO:

A Comissão gostaria que, após um debate exaustivo com o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu adoptasse, até ao final do ano, um programa ambicioso com base na presente comunicação. Com base nestes elementos, a Comissão proporá um plano de acção de aplicação do Programa de Estocolmo, a fim de determinar com precisão as acções a empreender e a agenda a seguir durante o período de 2010 a 2014.

ANEXO: Orientações prioritárias

Promover os direitos dos cidadãos: uma Europa de direitos

Direitos fundamentais

Para completar o seu sistema de protecção dos direitos fundamentais, a União deve aderir à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Com base num relatório publicado pela Comissão, a União determinará como facilitar a partilha da memória dos crimes totalitários.

Livre circulação

É essencial a aplicação efectiva da Directiva 2004/38 sobre a livre circulação das pessoas. A Comissão acompanhá-la-á através da publicação de linhas directrizes e controlará a sua aplicação.

Neste quadro, será instituído um sistema que permita aos cidadãos dispor facilmente dos actos de estado civil a título gratuito. A longo prazo, a União deverá debruçar-se sobre o reconhecimento mútuo dos efeitos dos actos de estado civil.

Respeito da diversidade

A União deve definir uma abordagem comum que lhe permita mobilizar melhor os instrumentos financeiros e jurídicos existentes para lutar contra as discriminações, o racismo, a xenofobia e a homofobia.

Protecção das pessoas vulneráveis

Deverá ser elaborada uma estratégia europeia ambiciosa sobre os direitos da criança. A acção da União em prol da protecção das pessoas vulneráveis, das mulheres vítimas de violência e das pessoas dependentes deve ser reforçada.

Protecção de dados

A União deve dotar-se de um regime completo de protecção dos dados pessoais que abranja o conjunto das competências da União. Deve ser examinada a criação de uma certificação europeia para as tecnologias, produtos e serviços respeitadores da vida privada. A protecção dos dados exige uma cooperação internacional forte. A União deve contribuir para a elaboração e a promoção de normas internacionais nesta matéria.

Participação na vida democrática

Na perspectiva da realização das eleições europeias de 2014, a União introduzirá medidas inovadoras para os cidadãos, a fim de incentivar a sua participação.

Protecção consular

Deve ser instaurado um quadro reforçado de coordenação e de cooperação em matéria de protecção consular.

Facilitar a vida dos cidadãos: uma Europa do direito e da justiça

O reconhecimento mútuo continua a ser a pedra angular da constituição do espaço judiciário europeu.

Em matéria civil, o *exequatur* das decisões civis e comerciais deve ser suprimido e o reconhecimento mútuo alargado às matérias não abrangidas.

Em matéria penal, o princípio do reconhecimento mútuo deve continuar a ser aplicado em todas as fases do procedimento.

O reconhecimento mútuo deve igualmente ser alargado às medidas de protecção das vítimas e das testemunhas, bem como às inibições de direitos.

A fim de consolidar a confiança mútua entre os sistemas judiciários, a formação dos profissionais da justiça deve ser reforçada e apoiada pelo desenvolvimento de instrumentos comuns. Os intercâmbios entre profissionais devem aumentar, nomeadamente graças ao Fórum da justiça e às actividades das diferentes redes que deverão coordenar melhor as suas actividades.

O desenvolvimento do reconhecimento mútuo deverá ser acompanhado por uma avaliação exaustiva da aplicação das políticas da União em matéria de justiça. A União deverá igualmente apoiar os esforços dos Estados-Membros para melhorar os seus sistemas judiciários.

A União deve dotar-se de uma base de normas comuns para aproximar as legislações nacionais em áreas da criminalidade particularmente graves e tipicamente transfronteiras. Além disso, a União deverá recorrer, quando se revelar necessário, ao direito penal para assegurar a aplicação eficaz das suas políticas, no respeito da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Em matéria civil, as legislações deverão ser objecto de uma aproximação no que diz respeito a normas mínimas em certos aspectos do processo civil ou no que diz respeito ao direito de guarda.

Facilitar o acesso à justiça deve ser uma prioridade. A União deverá trabalhar para reforçar os dispositivos de apoio judiciário existentes, mobilizar os meios electrónicos (e-justiça) e esforçar-se, em especial, por facilitar o acesso dos cidadãos à tradução e interpretação judicial. Do mesmo modo, deverá avançar-se com a simplificação das formalidades de legalização dos actos e documentos. O apoio às vítimas de crimes deverá ser melhorado, em especial em relação aos processos transnacionais.

Os meios jurídicos devem ser mobilizados para apoiar a actividade económica. A execução das decisões judiciais deverá ser melhorada, nomeadamente mediante a criação de um procedimento europeu de penhora bancária. Os trabalhos destinados a criar um quadro comum de referência em matéria de direito dos contratos poderão ser utilizados nas futuras propostas legislativas e poderão ser desenvolvidos contratos-modelo. Deverá ser prosseguida a harmonização no domínio da lei aplicável em matéria de contratos de seguro e direito das sociedades. Além disso, a União poderá decidir recorrer, quando necessário, ao direito penal para sancionar os comportamentos abusivos no domínio financeiro.

Uma Europa que protege

A União e os Estados-Membros velarão por reforçar a formação dos profissionais da segurança, nomeadamente criando programas de intercâmbio adaptados (tipo «Erasmus»).

A União deve dotar-se de um modelo europeu de informação destinado a aumentar as suas capacidades de análise estratégica e de cooperação operacional.

A União deverá conceber uma arquitectura dos sistemas de informação que assegure interoperabilidade, coerência e adaptação às necessidades.

As prioridades da estratégia de segurança interna devem ser apoiadas por actividades de investigação e desenvolvimento, a fim de promover uma utilização optimizada das tecnologias mais modernas.

A fim de apoiar estes esforços, poderia ser considerado o estabelecimento de um fundo para a segurança interna.

Todos os dispositivos jurídicos e operacionais devem ser mobilizados para impedir que os criminosos tirem partido do espaço sem fronteiras. A cooperação policial operacional deverá ser melhorada, facilitando a acção da polícia fora das fronteiras nacionais e criando um modelo de Centro de cooperação policial e aduaneira.

A Europol deve desempenhar um papel central na coordenação, intercâmbio de informações e formação dos profissionais.

A segurança da União exige o reforço da cooperação policial com os Estados terceiros, particularmente com os Estados da vizinhança mais próxima.

A União deverá instituir um quadro europeu completo de obtenção de provas.

O sistema de intercâmbio dos registos criminais instituído deve ser plenamente utilizado e completado (utilização mais ampla e inclusão de nacionais de Estados terceiros).

A União deve dotar-se de um quadro jurídico sobre as garantias processuais mínimas e promover as experiências-piloto em matéria de alternativas ao encarceramento.

A União deve instaurar uma gestão integrada das fronteiras que permita a fluidez da entrada das pessoas na União, garantindo ao mesmo tempo a segurança do seu território e a luta contra a imigração clandestina. Deve ser instituído um sistema de controlo coerente nos pontos de passagem que abranja todos os tipos de controlo («one stop shop»). O papel de coordenação da Frontex deve ser reforçado, as suas capacidades operacionais desenvolvidas, bem como a coerência da sua acção com a do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. O Eurosur deverá ser instaurado progressivamente.

Os sistemas de informação (SIS II, VIS) deverão entrar numa fase plenamente operacional. Deverão ser instituídos um sistema de registo electrónico das entradas e saídas e um programa de viajantes registados e deverá analisar-se a oportunidade de criar um sistema de autorização prévia de viagem.

A União deve instaurar um visto Schengen europeu. Serão criados centros comuns de emissão dos vistos nos Estados terceiros, que constituem o prelúdio de uma autoridade consular

comum. Será prosseguida a celebração de acordos de facilitação com os Estados terceiros, ao mesmo tempo que se procederá à revisão regular das listas de Estados sujeitos à obrigação de visto. Progressivamente, o sistema de visto europeu deverá evoluir para um sistema de emissão baseado na apreciação do risco individual e não em função da nacionalidade.

A União deve instaurar uma política europeia de luta contra a criminalidade organizada, baseada numa mobilização otimizada de todos os instrumentos disponíveis. Cinco grandes tipos de crimes serão visados a título prioritário:

A União deve lutar contra o tráfico de seres humanos, combatendo mais eficazmente as redes de passadores e melhorando o trabalho de informação e de análise estratégica, instaurando mecanismos de obtenção de prova adaptados e melhorando a assistência às vítimas.

A União deve combater a exploração sexual das crianças e a pornografia infantil, nomeadamente promovendo o intercâmbio de informações sobre as pessoas condenadas. Tratar-se-á também de estabelecer uma estreita cooperação com o sector privado, a fim de identificar e encerrar ou bloquear o acesso aos sítios com conteúdos pedófilos. A União deve clarificar as regras jurídicas aplicáveis à cibercriminalidade e criar, na Europol, uma plataforma europeia de identificação das infracções, a fim de combater mais eficazmente este fenómeno.

A União deve reduzir as oportunidades que uma economia globalizada oferece à criminalidade organizada, em especial num contexto de crise que exacerba a vulnerabilidade do sistema financeiro, reforçando a sua acção em matéria de luta contra a criminalidade económica. Deve aumentar as suas capacidades de investigação e de análise financeira criminosa, melhor identificar o comportamento de abusos do mercado, melhorar o quadro operacional em matéria de confisco e apreensão dos activos fruto de actividades criminosas, lutar contra a corrupção e instaurar um dispositivo dissuasivo de luta contra a contrafacção.

A União deve prosseguir e aprofundar a sua estratégia antidroga que preconiza uma abordagem global e equilibrada, baseada na redução simultânea da oferta e da procura. Será necessário melhorar a cooperação com certas regiões do mundo, implicar plenamente a sociedade civil e reforçar o trabalho de investigação na matéria.

A União deve dominar o risco terrorista, lutando eficazmente contra a radicalização, a utilização crescente da Internet pelos terroristas e o financiamento do terrorismo.

A União deve reforçar o Mecanismo de Protecção civil a fim de ajudar e completar as acções dos Estados-Membros, incluindo em matéria de análise dos riscos e capacidade de resposta.

A União deve reforçar os dispositivos de controlo do risco terrorista. Trata-se nomeadamente de alargar e aplicar o programa de protecção das infra-estruturas críticas, de estabelecer uma estratégia europeia para fazer face às ameaças colocadas pelos materiais NRBC (nucleares, radiológicos, biológicos e químicos) e de aplicar o plano de acção sobre os explosivos.

Promover uma sociedade mais integrada para o cidadão: uma Europa responsável e solidária em matéria de imigração e de asilo

A União deve promover uma política de imigração dinâmica e equitativa.

Deve utilizar plenamente e aprofundar a abordagem global que permite uma gestão concertada dos fluxos migratórios em parceria com os países terceiros. As questões de migração fazem parte integrante da política externa da União.

A União deve promover o efeito positivo da migração sobre o desenvolvimento dos países de origem.

A União deve dotar-se de um quadro comum que institua um regime de admissão flexível dos migrantes e permita adaptar-se à crescente mobilidade e às necessidades dos mercados de trabalho nacionais.

A fim de otimizar os efeitos positivos da imigração legal em benefício de todos, a União deve dotar-se de um código da imigração e de normas comuns para gerir eficazmente o agrupamento familiar e apoiar os esforços dos Estados-Membros em matéria de integração através de um mecanismo de coordenação conjunto.

Controlar melhor a imigração irregular constitui um complemento essencial do desenvolvimento de uma política comum de imigração legal. A União deve lutar contra o emprego ilegal e prosseguir uma política de afastamento e de regresso eficaz, utilizando plenamente os instrumentos existentes. A União deve promover o regresso voluntário e prestar especial atenção à questão dos menores não acompanhados. A União deve tornar-se um verdadeiro espaço comum e solidário de protecção, com um procedimento de asilo único e um estatuto uniforme de protecção internacional.

Deve assegurar a partilha das responsabilidades em relação ao acolhimento e à integração dos refugiados, nomeadamente através do estabelecimento de um mecanismo voluntário de redistribuição entre Estados-Membros e do tratamento comum dos pedidos de asilo. É necessário assegurar o controlo rigoroso e a correcta aplicação do acervo legislativo, que são os garantes da credibilidade do sistema europeu comum de asilo e da confiança entre Estados-Membros. A mais longo prazo, o princípio do reconhecimento mútuo de todas as decisões de concessão do estatuto de protecção facilitará as transferências de protecção.

A União deve reforçar a cooperação operacional, assegurando que o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo dispõe dos meios necessários para exercer plenamente as suas capacidades.

Deve ser prosseguida uma política de asilo solidária com os países terceiros confrontados com fluxos importantes de refugiados. A União deverá alargar os programas de protecção regional e aprofundar os seus esforços em matéria de reinstalação.