CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2004 (03.01)
(OR. en)

16054/04

JAI 559

NOTA

de:	Secretariado-Geral
para:	Delegações
Assunto:	Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia

Junto se envia, à atenção das delegações, o Programa da Haia para o reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia aprovado pelo Conselho Europeu na sua sessão de 5 de Novembro de 2004.

* * *

I. INTRODUÇÃO

O Conselho Europeu reafirma a prioridade que atribui ao desenvolvimento de um espaço de liberdade, segurança e justiça, respondendo assim a uma preocupação fundamental dos povos dos Estados reunidos na União.

Ao longo dos últimos anos, a União Europeia tem desempenhado um papel cada vez mais importante para assegurar a cooperação policial, aduaneira e judiciária e desenvolver uma política coordenada em matéria de asilo, imigração e controlo das fronteiras externas. O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, assinado em Roma a 29 de Outubro de 2004, permitirá prosseguir este desenvolvimento ao estabelecer de forma mais consistente um espaço comum de liberdade, segurança e justiça. Esse Tratado e os anteriores Tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice têm vindo progressivamente a estabelecer um quadro jurídico comum no domínio da justiça e dos assuntos internos, assim como da integração dessa área noutras áreas de intervenção da União.

Desde o Conselho Europeu de Tampere de 1999, a política da União no domínio da justiça e dos assuntos internos tem sido desenvolvida no âmbito de um programa geral. Apesar de nem todos os objectivos inicialmente definidos terem sido atingidos, têm-se registado progressos globais e coordenados. O Conselho Europeu congratula-se com os resultados alcançados no primeiro período de cinco anos: lançaram-se os alicerces de uma política comum de asilo e imigração, preparou-se a harmonização dos controlos nas fronteiras, melhorou-se a cooperação policial e realizaram-se grandes avanços nos fundamentos da cooperação judiciária com base no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais.

A segurança da União Europeia e dos seus Estados-Membros adquiriu um novo carácter urgente, especialmente à luz dos atentados terroristas nos Estados Unidos, a 11 de Setembro de 2001, e em Madrid, a 11 de Março de 2004. Os cidadãos da Europa têm o direito de esperar da União Europeia que, enquanto garante do respeito pelas liberdades e direitos fundamentais, adopte uma abordagem conjunta mais eficaz dos problemas transfronteiras como a migração ilegal, o tráfico e o contrabando de seres humanos, o terrorismo e o crime organizado, e a respectiva prevenção. Especialmente no domínio da segurança, a coordenação e a coerência entre a dimensão interna e a dimensão externa têm vindo a adquirir uma importância cada vez maior e há que prosseguir nesta via de forma constante e determinada.

Cinco anos após a reunião do Conselho Europeu de Tampere, chegou o momento de definir uma nova agenda que permita à União, com base nos resultados alcançados, responder de forma eficaz aos novos desafios com que terá de se confrontar. Para tal, o Conselho Europeu adoptou este novo programa plurianual – que passará a ser designado por Programa da Haia – que reflecte as ambições expressas no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e ajuda a União a preparar-se para a sua entrada em vigor. O Programa tem em conta a avaliação efectuada pela Comissão [1], que o Conselho Europeu acolheu favoravelmente em Junho de 2004, assim como a Recomendação adoptada pelo Parlamento Europeu em 14 de Outubro de 2004 [2], em particular no que se refere à passagem à votação por maioria qualificada e à co-decisão, tal como previsto no n.º 2 do artigo 67.º do TCE.

O objectivo do Programa da Haia é melhorar as capacidades comuns da União e dos seus Estados-Membros para garantir os direitos fundamentais, as salvaguardas processuais mínimas e o acesso à justiça, conceder protecção às pessoas que dela necessitam, de acordo com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e outras convenções internacionais, regular os fluxos migratórios e controlar as fronteiras externas da União, lutar contra o crime organizado transfronteiras e reprimir a ameaça do terrorismo, concretizar o potencial da Europol e da Eurojust, levar por diante o reconhecimento mútuo das decisões e certidões judiciais, tanto em matéria civil como penal, e eliminar os obstáculos legais e judiciais nos litígios em matéria de direito civil e da família que tenham implicações transfronteiras. Trata-se de um objectivo que deverá ser alcançado no interesse dos nossos cidadãos, mediante o desenvolvimento de um sistema comum de asilo e melhorando o acesso aos tribunais, a cooperação prática nos domínios policial e judiciário, a aproximação das legislações e o desenvolvimento de políticas comuns.

---

1 COM(2004) 401 final.

2 P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Elemento essencial no futuro próximo será a prevenção e supressão do terrorismo. Qualquer abordagem comum nesta área deverá basear-se no princípio de que, ao preservarem a segurança nacional, os Estados-Membros devem ter plenamente em conta a segurança da União como um todo. Além disso, em Dezembro de 2004 o Conselho Europeu será convidado a subscrever a nova Estratégia Europeia de luta contra a Droga (2005-2012), que será aditada ao presente programa.

O Conselho Europeu considera que o projecto comum de reforçar o espaço de liberdade, segurança e justiça é crucial para garantir a segurança das comunidades, a confiança mútua e o primado do direito em toda a União. A liberdade, a justiça, o controlo das fronteiras externas, a segurança interna e a prevenção do terrorismo deverão, assim, ser considerados indissociáveis na União, vista como um todo. Para alcançar o nível mais elevado possível de protecção do espaço de liberdade, segurança e justiça são necessárias acções multidisciplinares e concertadas, tanto a nível da UE como a nível nacional, entre as autoridades competentes em matéria de aplicação da lei, especialmente a polícia, as alfândegas e a guarda de fronteiras.

À luz do presente programa, o Conselho Europeu convida a Comissão a apresentar ao Conselho um plano de acção em 2005, no qual os objectivos e prioridades do presente programa sejam traduzidos em acções concretas. Esse plano incluirá um calendário para a adopção e implementação de todas as acções. O Conselho Europeu apela ao Conselho para que assegure a observância desse calendário em relação a cada uma das diferentes medidas. A Comissão é convidada a apresentar anualmente ao Conselho um relatório sobre a implementação do Programa da Haia ("*painel de avaliação*").

II. ORIENTAÇÕES GERAIS

1. Princípios gerais

O programa a seguir apresentado procura responder aos desafios e às expectativas dos nossos cidadãos. Baseia-se numa abordagem pragmática e assenta nos trabalhos em curso decorrentes do programa de Tampere, nos actuais planos de acção e numa avaliação das medidas de primeira geração. Assenta igualmente nos princípios gerais da subsidiariedade, proporcionalidade, solidariedade e respeito pelos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros.

O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (a seguir designado por "Tratado Constitucional") serviu de linha directriz para o nível de ambição, mas são os Tratados existentes que fornecem a base jurídica para a actuação do Conselho até que o Tratado Constitucional comece a produzir efeitos. Assim sendo, foram analisados os diversos domínios de acção para determinar se os trabalhos e estudos preparatórios podem já ser iniciados, por forma a que as medidas previstas no Tratado Constitucional possam ser tomadas o mais rapidamente possível após a sua entrada em vigor.

Os direitos fundamentais, garantidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais, na Parte II do Tratado Constitucional, incluindo as notas explicativas, assim como na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, devem ser plenamente respeitados. Ao mesmo tempo, o programa aspira à realização de progressos reais e significativos que permitam reforçar a confiança mútua e promover políticas comuns em prol de todos os cidadãos.

2. Protecção dos direitos fundamentais

A incorporação da Carta no Tratado Constitucional e a adesão à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais imporá à União, incluindo as suas instituições, a obrigação jurídica de assegurar que, em todos os seus domínios de acção, os direitos fundamentais sejam não só respeitados como também activamente promovidos.

Neste contexto, o Conselho Europeu – recordando o compromisso firme de oposição a todas as formas de racismo, anti-semitismo e xenofobia que assumiu em Dezembro de 2003 – congratula-se com a comunicação da Comissão relativa à extensão do mandato do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia a uma Agência dos Direitos do Homem.

3. Implementação e avaliação

A avaliação do programa de Tampere, realizada pela Comissão [1], demonstrou a clara necessidade de implementar e avaliar de forma adequada e em tempo útil todos os tipos de medidas que digam respeito ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

[1] COM(2004) 401 final.

É de fundamental importância para o Conselho desenvolver em 2005 métodos práticos que facilitem uma implementação atempada em todas as áreas: as medidas que requerem recursos das autoridades nacionais deverão ser acompanhadas de planos adequados para garantir uma implementação mais eficaz, e a duração do período de implementação deverá estar mais directamente associada à complexidade da medida em causa. Os relatórios periódicos a apresentar pela Comissão ao Conselho sobre os progressos realizados durante o período de implementação deverão constituir um incentivo para a acção nos Estados-Membros.

No entender do Conselho Europeu, a avaliação da implementação, assim como dos efeitos de todas as medidas, é essencial para a eficácia das acções da União. As avaliações efectuadas a partir de 1 de Julho de 2005 devem ser sistemáticas, objectivas, imparciais e eficazes, evitando ao mesmo tempo encargos administrativos demasiado onerosos para as autoridades nacionais e para a Comissão. Deverão ter por objectivo analisar o funcionamento da medida e sugerir soluções para os problemas encontrados na sua implementação e/ou aplicação. A Comissão deverá elaborar anualmente um relatório de avaliação das medidas, que será apresentado ao Conselho e enviado ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais para informação.

A Comissão Europeia é convidada a elaborar propostas sobre o papel do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais na avaliação das actividades da Eurojust e no controlo das actividades da Europol, que deverão ser apresentadas logo que o Tratado Constitucional entre em vigor.

4. Revisão

Uma vez que o programa decorrerá durante o período em que o Tratado Constitucional entrará em vigor, considera-se útil passar em revista a sua implementação. Para o efeito, solicita-se à Comissão que, até à entrada em vigor do Tratado Constitucional (1 de Novembro de 2006), apresente ao Conselho Europeu um relatório sobre os progressos realizados e proponha os aditamentos necessários ao programa, tendo em conta as alterações nas bases jurídicas que possam ocorrer em consequência da entrada em vigor do Tratado Constitucional.

III. ORIENTAÇÕES ESPECÍFICAS

1. REFORÇAR A LIBERDADE

1.1 Cidadania da União

O direito que assiste a todos os cidadãos da União Europeia de se deslocarem e residirem livremente no território dos Estados-Membros é o direito fundamental de cidadania da União. O significado prático da cidadania da União será reforçado com a plena implementação da Directiva 2004/38 [1], que codifica o direito comunitário neste domínio e vem trazer clareza e simplicidade. Pede-se à Comissão que, em 2008, apresente ao Conselho e ao Parlamento Europeu um relatório, acompanhado de propostas, se tal for adequado, destinadas a permitir que os cidadãos da UE se desloquem na União Europeia em condições similares àquelas em que os nacionais de um Estado-Membro se deslocam ou mudam de local de residência no seu próprio país, em conformidade com os princípios consagrados do direito comunitário.

O Conselho Europeu incentiva as instituições da União, no âmbito das suas competências, a manterem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil e a promoverem e facilitarem a participação dos cidadãos na vida pública. O Conselho Europeu convida especialmente o Conselho e a Comissão a dedicarem uma atenção particular à luta contra o anti-semitismo, o racismo e a xenofobia.

1.2 Política de asilo, migração e fronteiras

A migração internacional prosseguirá; daí a necessidade de uma abordagem global, que envolva todas as fases da migração, no que diz respeito às suas causas profundas, às políticas de entrada e admissão e às políticas de integração e regresso.

---

[1] Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE
JO L 158 de 30.04.2004, p. 77.

A fim de assegurar essa abordagem, o Conselho Europeu insta o Conselho, os Estados-Membros e a Comissão a estabelecerem, entre os responsáveis pela política de migração e asilo e os responsáveis por outros domínios políticos pertinentes nestas áreas, relações de trabalho coordenadas, fortes e eficazes.

A política europeia de asilo e migração deverá continuar a ser desenvolvida com base numa análise comum dos fenómenos migratórios em todos os seus aspectos. Reforçar a recolha, prestação, troca e utilização eficaz de informações e dados actualizados sobre todos os desenvolvimentos migratórios pertinentes é de primordial importância.

Em 1 de Maio de 2004, iniciou-se a segunda fase do desenvolvimento de uma política comum no domínio do asilo, migração e fronteiras. Esta fase deverá basear-se-á na solidariedade e na partilha equitativa de responsabilidades, incluindo as suas implicações financeiras, e numa cooperação prática mais estreita entre os Estados-Membros: assistência técnica, formação, troca de informações, controlo da implementação e aplicação adequadas e atempadas dos instrumentos, assim como uma maior harmonização da legislação.

O Conselho Europeu, tendo em conta a avaliação efectuada pela Comissão e as fortes convicções expressas pelo Parlamento Europeu na sua Recomendação [1], solicita ao Conselho que adopte uma decisão com base no n.º 2 do artigo 67.º do TCE imediatamente após a consulta formal do Parlamento Europeu, e o mais tardar em 1 de Abril de 2005, destinada a tornar o procedimento previsto no artigo 251.º do TCE aplicável a todas as medidas do Título IV para reforçar a liberdade, sem prejuízo do disposto no Tratado de Nice, excepto no que respeita à migração legal.

1.3 Um sistema europeu comum de asilo

O objectivo do sistema europeu comum de asilo na sua segunda fase consistirá em estabelecer um procedimento comum em matéria de asilo e um estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedido asilo ou protecção subsidiária. Esse sistema basear-se-á na aplicação plena e inclusiva da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e noutras convenções pertinentes, e assentará numa avaliação aprofundada e exaustiva dos instrumentos jurídicos adoptados na primeira fase.

[1] P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004

O Conselho Europeu insta os Estados-Membros a procederem sem demora à plena implementação da primeira fase. Neste contexto, o Conselho deverá adoptar o mais rapidamente possível, por unanimidade, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 69.º do TCE, a directiva relativa aos procedimentos de asilo. A Comissão é convidada a concluir em 2007 a avaliação dos instrumentos jurídicos da primeira fase e a submeter os instrumentos e as medidas da segunda fase à apreciação do Conselho e do Parlamento Europeu a fim de serem adoptados antes do final de 2010. Neste contexto, o Conselho Europeu convida a Comissão a apresentar um estudo sobre a conveniência, as possibilidades e as dificuldades, bem como sobre as implicações jurídicas e práticas do tratamento conjunto de pedidos de asilo na União. Além disso, deveria ser realizado, em estreita consulta com o ACNUR, um estudo separado para examinar as vantagens, a conveniência e a viabilidade do tratamento conjunto de pedidos de asilo fora do território da UE, como sistema complementar do sistema europeu comum de asilo e em conformidade com as normas internacionais pertinentes.

O Conselho Europeu convida o Conselho e a Comissão a criarem, em 2005, estruturas adequadas que envolvam os serviços nacionais de asilo dos Estados-Membros, tendo em vista fomentar uma cooperação prática e frutuosa. Deste modo, os Estados-Membros serão ajudados, nomeadamente, na definição de um procedimento único de avaliação dos pedidos de protecção internacional e na compilação, avaliação e aplicação conjuntas de informações sobre os países de origem, assim como na forma de lidar com as pressões específicas exercidas sobre os sistemas de asilo e as capacidades de recepção, resultantes, nomeadamente, da sua situação geográfica. Quando tiver sido estabelecido um procedimento de asilo comum, essas estruturas serão transformadas, após avaliação, num serviço europeu de apoio a todas as formas de cooperação entre os Estados-Membros relacionadas com o sistema europeu comum de asilo.

O Conselho Europeu congratula-se com a criação do novo Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2005-2010, e salienta a necessidade urgente de os Estados-Membros manterem sistemas de asilo e instalações de recepção adequados até que seja estabelecido um procedimento comum de asilo. Convida a Comissão a afectar fundos comunitários existentes à assistência aos Estados-Membros no tratamento de pedidos de asilo e na recepção das diversas categorias de nacionais de países terceiros. Convida também o Conselho a identificar essas categorias com base numa proposta da Comissão, a apresentar em 2005.

1.4 Migração legal e luta contra o emprego ilegal

A migração legal desempenhará um papel importante no reforço da economia baseada no conhecimento na Europa e na promoção do desenvolvimento económico, contribuindo deste modo para a implementação da Estratégia de Lisboa. Poderá igualmente ter um papel a desempenhar nas parcerias com países terceiros.

O Conselho Europeu salienta que a determinação dos volumes de admissão de trabalhadores migrantes é da competência dos Estados-Membros. Tendo em conta os resultados dos debates relativos ao Livro Verde sobre mão-de-obra migrante, melhores práticas nos Estados-Membros e sua importância para a implementação da Estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu convida a Comissão a apresentar um plano de acção sobre migração legal, incluindo procedimentos de admissão capazes de responder prontamente às flutuações da procura de mão-de-obra migrante no mercado de trabalho europeu, antes do final de 2005.

Uma vez que a economia informal e o emprego ilegal podem funcionar como factores aglutinadores da imigração ilegal e conduzir à exploração, o Conselho Europeu apela a todos os Estados-Membros para que procurem alcançar os objectivos de redução da economia informal definidos na Estratégia Europeia para o Emprego.

1.5 Integração de nacionais de países terceiros

A integração bem sucedida de nacionais de países terceiros legalmente residentes e dos seus descendentes é benéfica para a estabilidade e a coesão dentro das nossas sociedades. Para atingir esse objectivo, é essencial que se definam políticas eficazes e se evite o isolamento de certos grupos. É, por isso, fundamental seguir uma abordagem abrangente, que envolva intervenientes a nível local, regional, nacional e da UE.

Reconhecendo os progressos já alcançados no que se refere ao tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE, o Conselho Europeu apela à criação de oportunidades iguais que permita uma participação plena na sociedade. Há que eliminar de forma determinada os obstáculos à integração.

O Conselho Europeu sublinha a necessidade de uma maior coordenação das políticas de integração nacionais e das iniciativas da UE. Neste contexto, deverão ser estabelecidos os princípios básicos comuns subjacentes a um quadro europeu coerente no domínio da integração.

Esses princípios, que congregam todos os domínios de acção relacionados com a integração, deverão contemplar, pelo menos, os seguintes aspectos:
A integração:

- é um processo contínuo e bidireccional que envolve tanto os nacionais de países terceiros em situação de residência legal como a sociedade que os acolhe;
- inclui – e transcende – uma política de anti-discriminação;
- implica o respeito pelos valores básicos da União Europeia e pelos direitos humanos fundamentais;
- exige aptidões básicas para a participação na sociedade;
- assenta na interacção frequente e no diálogo intercultural entre todos os membros da sociedade, em fóruns e no âmbito de actividades comuns a fim de melhorar a compreensão mútua;
- é extensiva a uma série de domínios, incluindo o emprego e a educação.

Um enquadramento baseado nestes princípios básicos comuns servirá de alicerce às futuras iniciativas a nível da UE, apoiadas em objectivos e meios de avaliação claros. O Conselho Europeu convida os Estados-Membros, o Conselho e a Comissão a promoverem o intercâmbio estrutural de experiências e informações sobre integração, tendo como suporte o desenvolvimento de um portal na Internet de acesso alargado.

1.6 A dimensão externa do asilo e da migração

1.6.1. Parceria com países terceiros

O asilo e a migração são, pela sua própria natureza, questões de âmbito internacional. A política da UE deverá ter por objectivo assistir os países terceiros em plena parceria – recorrendo aos fundos comunitários existentes, sempre que adequado – nos esforços que desenvolvem para melhorar as suas capacidades de gestão da migração e de protecção dos refugiados, prevenir e combater a imigração ilegal, informar sobre canais legais de migração, resolver situações de refugiados proporcionando-lhes um melhor acesso a soluções duradouras, criar capacidades de controlo nas fronteiras, reforçar a segurança dos documentos e lidar com o problema do regresso.

O Conselho Europeu reconhece que os fluxos migratórios insuficientemente geridos podem traduzir-se em desastres humanitários. Deseja exprimir a sua extrema preocupação com as tragédias humanas que ocorrem no Mediterrâneo na sequência de tentativas de entrada ilegal na UE. Apela a todos os Estados para que intensifiquem a cooperação no sentido de se evitarem mais perdas humanas.

O Conselho Europeu apela ao Conselho e à Comissão para que levem por diante o processo destinado a integrar plenamente a migração nas actuais e futuras relações da UE com países terceiros. Convida a Comissão a concluir, até à Primavera de 2005, a integração da migração nos documentos estratégicos por país e por região relativamente a todos os países terceiros pertinentes.

O Conselho Europeu reconhece que a UE deve contribuir, num espírito de responsabilidade partilhada, para um sistema de protecção internacional mais acessível, equitativo e eficaz, em parceria com os países terceiros, e para facultar o acesso à protecção e a soluções duradouras numa fase tão precoce quanto possível. Os países situados nas regiões de origem e de trânsito serão encorajados nos esforços que desenvolverem para reforçar a capacidade de protecção dos refugiados. Neste contexto, o Conselho Europeu apela a todos os países terceiros para que adiram à Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados.

1.6.2. Parceria com países e regiões de origem

O Conselho Europeu congratula-se com a comunicação da Comissão sobre a melhoria do acesso a soluções duradouras [1] e convida-a a desenvolver programas de protecção regional da UE em parceria com os países terceiros envolvidos e em estreita consulta e cooperação com o ACNUR. Esses programas assentarão na experiência adquirida com programas de protecção-piloto, que serão lançados antes do final de 2005. Tais programas incorporarão uma série de instrumentos pertinentes, essencialmente centrados na construção de capacidades, e incluirão um programa conjunto de reinstalação para os Estados-Membros que nele desejem participar.

[1] COM (2004) 410 final.

As políticas que congregam a migração, a cooperação para o desenvolvimento e a assistência humanitária devem ser coerentes e ser desenvolvidas em parceria e em diálogo com os países e regiões de origem. O Conselho Europeu congratula-se com os progressos já alcançados, convida o Conselho a desenvolver essas políticas, dando particular ênfase às causas profundas, aos factores impulsionadores e à redução da pobreza, e insta a Comissão a apresentar propostas concretas e criteriosamente elaboradas até à Primavera de 2005.

1.6.3. Parceria com países e regiões de trânsito

No que se refere aos países de trânsito, o Conselho Europeu salienta a necessidade de intensificar a cooperação e a construção de capacidades, tanto nas fronteiras situadas a Sul como a Leste da UE, de forma a permitir que esses países giram melhor a migração e assegurem uma protecção adequada aos refugiados. Os países que demonstrem um verdadeiro empenhamento em cumprir as obrigações que lhes incumbem por força da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados beneficiarão de apoio à construção de capacidades a nível dos sistemas nacionais de asilo e dos controlos nas fronteiras e de uma cooperação alargada em matéria de migração.

A proposta de regulamento que estabelece o Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria [1] fornece o quadro estratégico para a intensificação da cooperação e do diálogo sobre asilo e migração com os países vizinhos, entre outros da Bacia Mediterrânica, e para o lançamento de novas medidas. O Conselho Europeu solicita que lhe seja apresentado, até ao final de 2005, um relatório sobre os progressos e os resultados alcançados a este respeito.

1.6.4. Política de regresso e de readmissão

Os migrantes que não tenham ou já não tenham direito a permanecer legalmente na UE devem regressar numa base voluntária ou, se necessário, compulsiva. O Conselho Europeu apela à definição de uma política eficaz de afastamento e repatriamento baseada em normas comuns para proceder aos repatriamentos em condições humanas e com pleno respeito pelos direitos humanos e a dignidade dessas pessoas.

[1] COM(2004) 628 final.

O Conselho Europeu considera essencial que, logo no início de 2005, o Conselho lance os debates sobre normas mínimas aplicáveis aos procedimentos de regresso, incluindo as normas mínimas para apoiar os esforços de repatriamento que sejam efectuados a nível nacional. A proposta deverá ter igualmente em conta preocupações especiais em matéria de salvaguarda da ordem e da segurança públicas. É necessária uma abordagem coerente entre a política de regresso e todos os outros aspectos das relações externas da Comunidade com países terceiros, como também é necessário um ênfase especial no problema dos nacionais de países terceiros que não dispõem de passaportes nem de outros documentos de identidade.

O Conselho Europeu apela:

- a uma cooperação mais estreita e à assistência técnica recíproca;
- ao lançamento da fase preparatória de um Fundo Europeu de Regresso;
- à elaboração de programas comuns de regresso integrados, específicos por região e por país;
- à criação de um Fundo Europeu de Regresso até 2007, que tenha em conta a avaliação da fase preparatória;
- à conclusão em tempo útil dos acordos de readmissão a nível comunitário;
- à rápida nomeação pela Comissão de um representante especial para a polícia comum de readmissão.

1.7 Gestão dos fluxos migratórios

1.7.1. Controlos nas fronteiras e luta contra a imigração ilegal

O Conselho Europeu salienta que é importante abolir rapidamente os controlos nas fronteiras internas, estabelecer de forma gradual um sistema de gestão integrado para as fronteiras externas e reforçar os controlos e a vigilância nas fronteiras externas da União. Nesta matéria, é de destacar a necessidade de solidariedade e de partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros, incluindo as suas implicações financeiras.

O Conselho Europeu insta o Conselho, a Comissão e os Estados-Membros a tomarem todas as medidas necessárias para permitir a supressão dos controlos nas fronteiras internas o mais rapidamente possível, desde que se encontrem preenchidos todos os requisitos para aplicar o Acordo de Schengen e logo que o Sistema de Informação Schengen (SIS II) esteja operacional em 2007. A fim de atingir este objectivo, deverá iniciar-se no primeiro semestre de 2006 a avaliação da implementação do acervo que não esteja relacionado com o SIS II.

O Conselho Europeu congratula-se com a criação, em 1 de Maio de 2005, da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas e solicita à Comissão que apresente ao Conselho, até ao final de 2007, uma avaliação do trabalho desenvolvido pela Agência. Nessa avaliação deverão ser analisadas as tarefas da Agência e determinado se esta se deverá ou não ocupar de outros aspectos de gestão das fronteiras, incluindo a cooperação reforçada com os serviços aduaneiros e outras autoridades competentes em matéria de segurança relacionada com mercadorias.

O controlo e a vigilância das fronteiras externas é da competência das autoridades nacionais responsáveis pelas fronteiras. Todavia, a fim de apoiar os Estados-Membros que imponham requisitos específicos em termos de controlo e vigilância de faixas longas ou especialmente difíceis nas fronteiras externas, e sempre que os Estados-Membros se vejam confrontados com situações especiais e imprevistas em consequência de pressões migratórias excepcionais nessas fronteiras, o Conselho Europeu:

- convida o Conselho a criar equipas de peritos nacionais, que poderão prestar uma assistência técnica e operacional reforçada aos Estados-Membros que o solicitem, na sequência de uma análise de risco adequada efectuada pela Agência de Gestão das Fronteiras e actuando no âmbito desta, com base numa proposta que a Comissão deverá apresentar em 2005 sobre as competências e o financiamento das referidas equipas;
- convida o Conselho e a Comissão a criarem um fundo comunitário de gestão das fronteiras o mais tardar até ao final de 2006;
- convida a Comissão a apresentar, logo que esteja concluída a supressão dos controlos nas fronteiras internas, uma proposta destinada a complementar o mecanismo de avaliação Schengen existente com um mecanismo de supervisão, que garanta a plena participação de peritos dos Estados-Membros e que inclua a realização de inspecções sem aviso prévio.

A revisão das tarefas da Agência acima prevista, e em particular a avaliação do funcionamento das equipas de peritos nacionais, deverá incluir a viabilidade da criação de um sistema europeu de guardas de fronteira.

O Conselho Europeu convida os Estados-Membros a aperfeiçoarem as suas análises conjuntas das rotas migratórias e das práticas de contrabando e de tráfico, assim como das redes de criminalidade que actuam nesta área, nomeadamente no contexto da Agência de Gestão das Fronteiras e em estreita cooperação com a Europol e a Eurojust. Apela igualmente ao Conselho e à Comissão para que assegurem a implantação de redes de ligação sobre imigração nos países terceiros em que tal se justifique. A este respeito, o Conselho Europeu congratula-se com as iniciativas tomadas pelos Estados-Membros em matéria de cooperação no mar, numa base voluntária, em especial para as operações de salvamento, em conformidade com o direito nacional e internacional e incluindo eventualmente uma futura cooperação com países terceiros.

Tendo em vista o desenvolvimento de normas comuns, melhores práticas e mecanismos para prevenir e combater o tráfico de seres humanos, o Conselho Europeu convida o Conselho e a Comissão a elaborarem um plano em 2005.

1.7.2. Biometria e sistemas de informação

A gestão dos fluxos migratórios, incluindo a luta contra a imigração ilegal, deverá ser reforçada com o estabelecimento de uma série de medidas de segurança que associem efectivamente os procedimentos aplicáveis aos pedidos de visto e os procedimentos de entrada e saída nos pontos de passagem das fronteiras externas. Essas medidas são igualmente importantes para a prevenção e o controlo da criminalidade, em particular do terrorismo. Para que tal possa acontecer, há que definir uma abordagem coerente e encontrar soluções harmonizadas a nível da UE em matéria de identificadores e dados biométricos.

O Conselho Europeu solicita ao Conselho que analise a possibilidade de maximizar a eficácia e a interoperabilidade dos sistemas de informação da UE no combate à imigração ilegal e na melhoria dos controlos nas fronteiras, assim como a gestão desses sistemas, com base numa comunicação da Comissão sobre a interoperabilidade entre o Sistema de Informação Schengen (SIS II), o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e o EURODAC, que deverá ser apresentada em 2005, tendo em conta a necessidade de encontrar o justo equilíbrio entre os objectivos de aplicação da lei e a salvaguarda dos direitos fundamentais das pessoas.

O Conselho Europeu convida o Conselho, a Comissão e os Estados-Membros a prosseguirem os seus esforços para integrar o mais rapidamente possível identificadores biométricos nos documentos de viagem, nos vistos, nas autorizações de residência, nos passaportes dos cidadãos da UE e nos sistemas de informação, e a prepararem a elaboração de normas mínimas para os bilhetes de identidade nacionais, tendo em linha de conta as normas da ICAO.

1.7.3. Política de vistos

O Conselho Europeu salienta que é necessário prosseguir o desenvolvimento da política comum de vistos como parte de um sistema multifacetado destinado a facilitar as deslocações legítimas e a combater a imigração ilegal através de uma maior harmonização das legislações nacionais e das práticas de actuação a nível das missões consulares locais. Deverão ser criados, a longo prazo, postos conjuntos para a emissão de vistos, tendo em conta os debates sobre a criação de um Serviço de Acção Externa da UE. O Conselho Europeu acolhe com agrado as iniciativas dos Estados-Membros que, numa base voluntária, cooperam partilhando meios humanos e materiais para a emissão de vistos.

O Conselho Europeu:

- convida a Comissão, como primeiro passo, a propor as alterações necessárias para aperfeiçoar as políticas de vistos e a apresentar, em 2005, uma proposta relativa à criação de centros comuns para apresentação de pedidos, focalizando, nomeadamente, as possíveis sinergias associadas ao desenvolvimento do VIS, a rever as Instruções Consulares Comuns e a apresentar a respectiva proposta o mais tardar no início de 2006;
- salienta a importância da rápida implementação do VIS, que deverá começar pela incorporação, entre outros, de dados alfanuméricos e fotografias, até ao final de 2006, e de elementos biométricos, o mais tardar até ao final de 2007;
- convida a Comissão a apresentar sem demora a proposta necessária para se poder cumprir o prazo acordado para a implementação do VIS;
- insta a Comissão a prosseguir os seus esforços para garantir que, o mais rapidamente possível, os cidadãos de todos os Estados-Membros possam viajar sem visto de curta duração para todos os países terceiros cujos nacionais são autorizados a viajar sem visto para a UE;

- tendo em vista a definição de uma abordagem comum, convida o Conselho e a Comissão a estudarem se, no contexto da política comunitária de readmissão, será ou não oportuno facilitar a concessão de vistos de curta duração, caso a caso, a nacionais de países terceiros, sempre que possível e na base da reciprocidade, como parte de uma parceria efectiva a nível das relações externas, inclusive nas matérias relacionadas com a migração.

2. REFORÇAR A SEGURANÇA

2.1 Melhorar o intercâmbio de informações

O Conselho Europeu está convicto de que o reforço da liberdade, da segurança e da justiça exige uma abordagem inovadora do intercâmbio transfronteiras de informações sobre a aplicação da lei. O simples facto de as informações atravessarem as fronteiras deveria deixar de ser relevante.

A partir de 1 de Janeiro de 2008, o intercâmbio dessas informações deverá passar a reger-se pelas condições a seguir expostas relativas à aplicação do princípio da disponibilidade, o que significa que, em toda a União, um funcionário responsável pela aplicação da lei de um Estado-Membro que necessite de determinadas informações para poder cumprir as suas obrigações as pode obter de outro Estado-Membro, e que o serviço de aplicação da lei do outro Estado-Membro que detém essas informações as disponibilizará para os efeitos pretendidos, tendo em conta a necessidade dessas informações para as investigações em curso nesse Estado.

Sem prejuízo dos trabalhos em curso [1], solicita-se à Comissão que, o mais tardar até ao final de 2005, apresente propostas sobre a implementação do princípio da disponibilidade, nas quais terão de ser escrupulosamente respeitadas as seguintes condições fundamentais:

- o intercâmbio só poderá efectuar-se para permitir o desempenho de tarefas de natureza jurídica;
- deverá ser garantida a integridade dos dados a comunicar;
- é necessário proteger as fontes de informação e assegurar a confidencialidade dos dados em todas as fases do intercâmbio e após o intercâmbio;

[1] Projecto de decisão-quadro relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente sobre infracções graves, incluindo actos terroristas – doc. COM(2004) 221 final.

- deverão ser aplicadas normas comuns de acesso aos dados, assim como normas técnicas comuns;
- deverá ser assegurado o controlo do respeito pela protecção dos dados, inclusive um controlo adequado antes e depois do intercâmbio;
- as pessoas devem ser protegidas contra a utilização fraudulenta dos dados e têm o direito de solicitar a correcção em caso de erro.

Os métodos de intercâmbio de informações deverão fazer pleno uso das novas tecnologias e ser adaptados a cada tipo de informação, se necessário através do acesso recíproco a bases de dados nacionais ou da interoperabilidade dessas bases de dados, ou do acesso directo (em linha), nomeadamente para a Europol, às bases de dados centrais da UE, tais como o SIS. As novas bases de dados centralizadas europeias só deverão ser criadas com base em estudos que tenham demonstrado a sua mais-valia.

2.2 Terrorismo

O Conselho Europeu salienta que a eficácia da prevenção e do combate ao terrorismo, no pleno respeito pelos direitos fundamentais, exige que os Estados-Membros não limitem as suas actividades à manutenção da sua própria segurança, mas se centrem igualmente na segurança da União como um todo.

Enquanto objectivo, tal significa que os Estados-Membros:

- usam os poderes dos seus serviços de informações e de segurança não apenas para combater as ameaças à sua própria segurança, mas também, se tal for o caso, para proteger a segurança interna dos outros Estados-Membros;
- transmitem de imediato às autoridades competentes de outros Estados-Membros quaisquer informações de que os seus serviços disponham sobre ameaças à segurança interna desses Estados;
- nos casos em que as pessoas ou os bens estejam sob vigilância dos serviços de segurança por razões associadas a ameaças terroristas, asseguram que não haja qualquer falha na sua vigilância pelo facto de terem atravessado uma fronteira.

A curto prazo, todos os elementos da declaração do Conselho Europeu de 25 de Março de 2004 e do Plano de Acção da UE de Luta contra o Terrorismo devem continuar a ser plenamente implementados, especialmente no que se refere à necessidade de um maior recurso à Eurojust e à Europol, apelando-se ao Coordenador da UE da Luta Antiterrorista para que fomente a realização de progressos nesta área.

Neste contexto, o Conselho Europeu recorda o convite que dirigiu à Comissão para que apresente uma proposta de abordagem comum da UE quanto à utilização de dados sobre passageiros para efeitos de segurança das fronteiras e da aviação e outros efeitos de execução da lei. [1]

Deverá manter-se o alto nível da troca de informações entre serviços de segurança. Todavia, há que melhorá-lo, tendo em conta o princípio geral da disponibilidade descrito no ponto 2.1 e dando particular atenção às circunstâncias especiais que se aplicam aos métodos de trabalho dos serviços de segurança, p. ex. a necessidade de proteger os métodos de recolha das informações, as fontes de informação e a confidencialidade dos dados mesmo após o seu intercâmbio.

Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2005, o Centro de Situação Conjunto da UE (SitCen) apresentará ao Conselho uma análise estratégica da ameaça terrorista com base nas informações prestadas pelos serviços de informação e segurança dos Estados-Membros e, sempre que adequado, em informações prestadas pela Europol.

O Conselho Europeu salienta a importância das medidas de combate ao financiamento do terrorismo. Aguarda com expectativa a ocasião de se debruçar sobre a abordagem global coerente que lhe será apresentada pelo Secretário-Geral/Alto Representante e pela Comissão na sua reunião de Dezembro de 2004. Essa estratégia deverá apresentar sugestões para melhorar a eficácia dos instrumentos existentes, nomeadamente a fiscalização de fluxos financeiros suspeitos e o congelamento de activos, e propor novos instrumentos relativos a transacções em numerário e às instituições nelas envolvidas.

Convida-se a Comissão a apresentar propostas destinadas a melhorar a segurança da armazenagem e do transporte de explosivos e a assegurar a rastreabilidade dos precursores industriais e químicos.

---

[1] Declaração sobre a luta contra o terrorismo aprovada em 25 de Março de 2004, doc. 7906/04, ponto 6.

O Conselho Europeu salienta ainda a necessidade de assegurar protecção e assistência adequadas às vítimas do terrorismo.

Até ao final de 2005, o Conselho deverá elaborar uma estratégia a longo prazo destinada a fazer face aos factores que contribuem para a radicalização e o recrutamento para actividades terroristas.

Todos os instrumentos ao dispor da União Europeia deverão ser utilizados de forma coerente para que se possa enfrentar cabalmente o grande problema que é a luta contra o terrorismo. Para tal, caberá aos Ministros JAI, no âmbito do Conselho, assumir a liderança, tendo em conta as atribuições do Conselho (Assuntos Gerais e Relações Externas). A Comissão deverá rever a legislação comunitária a tempo de a poder adaptar, em paralelo com as medidas a adoptar para combater o terrorismo.

A União Europeia intensificará ainda mais os seus esforços a nível da dimensão externa do espaço de liberdade, segurança e justiça, no sentido de lutar contra o terrorismo. Neste contexto, o Conselho é convidado a criar, em conjunto com a Europol e a Agência Europeia das Fronteiras, uma rede de peritos nacionais em matéria de prevenção e combate ao terrorismo e de controlo de fronteiras, que estará disponível para dar resposta a pedidos de assistência técnica apresentados por países terceiros no âmbito da formação e instrução das suas autoridades.

O Conselho Europeu insta a Comissão a aumentar o financiamento de projectos de reforço das capacidades em matéria de combate ao terrorismo em países terceiros e a garantir que possui os conhecimentos técnicos necessários para a concretização eficaz desses projectos. O Conselho solicita ainda à Comissão que assegure que, na proposta de revisão dos actuais instrumentos que regem a ajuda externa, se prevejam disposições adequadas para permitir uma assistência rápida, flexível e orientada para o combate ao terrorismo.

2.3 Cooperação policial

O combate eficaz ao crime organizado transfronteiras e a outras formas graves de criminalidade e terrorismo exige a intensificação da cooperação prática entre as autoridades policiais e aduaneiras dos Estados-Membros e com a Europol, e uma melhor utilização dos instrumentos existentes neste domínio.

O Conselho Europeu insta os Estados-Membros a que permitam à Europol, em cooperação com a Eurojust, desempenhar um papel fundamental na luta contra as formas graves de criminalidade (organizada) transfronteiras e o terrorismo, mediante:

- a ratificação e a implementação efectiva dos instrumentos jurídicos necessários até ao final de 2004 [1];
- a prestação atempada de todas as informações de grande qualidade necessárias à Europol;
- o incentivo à boa cooperação entre as suas autoridades nacionais competentes e a Europol.

Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2006, a Europol deverá substituir os seus "relatórios de situação da criminalidade" por "avaliações da ameaça" anuais sobre formas graves de crime organizado, com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros e em dados fornecidos pela Eurojust e pelo Grupo Operacional dos Chefes das Polícias. O Conselho deverá servir-se destas análises para estabelecer anualmente prioridades estratégicas, que funcionarão como linhas directrizes para acções futuras. Deveria ser este o próximo passo para atingir o objectivo de estabelecer e implementar uma metodologia de aplicação da lei a nível da UE assente na comunicação de informações.

A Europol deverá ser designada pelos Estados-Membros como órgão central da União em matéria de falsificação do euro na acepção da Convenção de Genebra de 1929.

O Conselho deverá adoptar a lei europeia sobre a Europol, prevista no artigo III-276.º do Tratado Constitucional, logo que possível após a entrada em vigor deste Tratado e o mais tardar em 1 de Janeiro de 2008, tendo em conta todas as tarefas cometidas à Europol.

Até essa altura, a Europol deverá aperfeiçoar o seu funcionamento, recorrendo plenamente ao acordo de cooperação com a Eurojust. Caberá à Europol e à Eurojust apresentar anualmente ao Conselho um relatório sobre as suas experiências comuns e sobre os resultados específicos obtidos. Além disso, a Europol e a Eurojust deverão incentivar o recurso às equipas de investigação conjuntas dos Estados-Membros e a sua participação nessas equipas.

---

[1] Protocolos Europol: Protocolo que altera o artigo 2.º e o anexo da Convenção Europol, de 30 de Novembro de 2000, JO C 358 de 13.12.2000, p. 1; Protocolo relativo aos privilégios e imunidades da Europol, dos membros dos seus órgãos, dos seus directores-adjuntos e agentes, de 28 de Novembro de 2002, JO C 312 de 16.12.2002, p. 1; Protocolo que altera a Convenção Europol, de 27 de Novembro de 2003, JO C 2 de 6.1.2004, p. 3; Convenção, de 29 de Maio de 2000, relativa ao Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados-Membros da União Europeia, JO C 197 de 12.7.2000, p. 1, e respectivo Protocolo de 16 de Outubro de 2001, JO C 326 de 21.11.2001, p. 2; Decisão-Quadro 2002/465/JAI, de 13 de Junho de 2002, relativa às equipas de investigação conjuntas, JO L 162 de 20.6.2002, p. 1.

A experiência a nível dos Estados-Membros no que se refere ao recurso a equipas de investigação conjuntas é limitada. Tendo em vista incentivar o recurso a essas equipas e o intercâmbio de experiências sobre melhores práticas, cada Estado-Membro deverá designar um perito nacional.

O Conselho deverá desenvolver a cooperação policial e aduaneira transfronteiras com base em princípios comuns. O Conselho Europeu convida a Comissão a apresentar propostas destinadas a prosseguir o desenvolvimento do acervo de Schengen em matéria de cooperação policial operacional transfronteiras.

Os Estados-Membros deverão esforçar-se por melhorar a qualidade dos seus dados sobre a aplicação da lei, com o apoio da Europol. Além disso, a Europol deverá informar o Conselho sobre as formas de melhorar esses dados. O sistema de informação da Europol deverá ser criado e entrar em funcionamento o mais rapidamente possível.

O Conselho é convidado a incentivar o intercâmbio das melhores práticas sobre técnicas de investigação, como primeiro passo para o desenvolvimento de técnicas de investigação conjuntas, previsto no artigo III-257.º do Tratado Constitucional, nomeadamente nas áreas das investigações da polícia científica e da segurança das tecnologias da informação.

A cooperação policial entre Estados-Membros passou, num certo número de casos, a ser mais eficaz e eficiente pelo facto de se ter facilitado a cooperação entre os Estados-Membros implicados em relação a temas específicos, criando, sempre que adequado, equipas de investigação conjuntas e contando, sempre que necessário, com o apoio da Europol e da Eurojust. Em zonas fronteiriças específicas, a única forma de lidar com o crime e as ameaças à segurança pública e à segurança nacional é o estabelecimento de uma cooperação mais estreita e de uma melhor coordenação.

O reforço da cooperação policial exige uma atenção centrada na construção da confiança mútua. Numa União Europeia alargada, há que fazer um esforço explícito para melhorar a compreensão do modo de funcionamento dos sistemas e ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros. O Conselho e os Estados-Membros deverão desenvolver até finais de 2005, em cooperação com a CEPOL, normas e módulos de formação destinados aos agentes de polícia nacionais no que respeita aos aspectos práticos da cooperação em matéria de aplicação da lei na UE.

A Comissão é convidada a desenvolver em estreita cooperação com a CEPOL, até ao fim de 2005, programas de intercâmbio sistemático destinados às autoridades policiais, com o objectivo de promover uma melhor compreensão do funcionamento dos sistemas e ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

Por último, para melhorar a segurança interna da União Europeia, deverá também ser tida em conta a experiência adquirida em operações policiais externas.

2.4 Gestão de crises na União Europeia com repercussões transfronteiras

Em 12 de Dezembro de 2003, o Conselho Europeu adoptou a Estratégia Europeia de Segurança, em que se sublinham os desafios globais, as principais ameaças, os objectivos estratégicos e as implicações políticas para uma Europa segura num mundo melhor. Complemento essencial dessa estratégia é manter a segurança interna da União Europeia, especialmente na eventualidade de graves crises internas com repercussões transfronteiras que afectem os nossos cidadãos, as infra--estruturas vitais e a ordem e segurança públicas. Só assim se poderá oferecer protecção máxima aos cidadãos europeus e às infra-estruturas vitais no caso de ocorrer, por exemplo, um acidente NBRQ.

A gestão eficaz das crises transfronteiras ocorridas na UE exige não apenas o reforço das actuais acções em matéria de protecção civil e infra-estruturas vitais, mas também uma abordagem eficaz dos aspectos de ordem e segurança públicas dessas crises, assim como a coordenação entre essas áreas.

Por conseguinte, o Conselho Europeu apela ao Conselho e à Comissão para que criem dentro das suas actuais estruturas, respeitando inteiramente as competências nacionais, mecanismos integrados e coordenados a nível da UE para a gestão de crises com repercussões transfronteiras na UE, os quais deverão entrar em funcionamento o mais tardar em 1 de Julho de 2006. Esses mecanismos deverão contemplar, pelo menos, as seguintes questões: uma avaliação mais aprofundada das capacidades dos Estados-Membros, a constituição de "stocks", a formação, a realização de exercícios conjuntos e planos operacionais para a gestão civil de crises.

2.5 Cooperação operacional

Deverá ser assegurada a coordenação das actividades operacionais dos serviços de aplicação da lei e de outros serviços em todas as partes do espaço de liberdade, segurança e justiça, assim como o controlo da implementação das prioridades estratégicas definidas pelo Conselho.

Para o efeito, solicita-se ao Conselho que prepare a criação do Comité de Segurança Interna previsto no artigo III-261.º do Tratado Constitucional e determine, nomeadamente, a sua esfera de acção, funções, competências e composição, tendo em vista o seu estabelecimento o mais rapidamente possível após a entrada em vigor do Tratado Constitucional.

Entretanto, para se ganhar experiência prática em termos de coordenação, o Conselho é convidado a organizar de seis em seis meses uma reunião conjunta entre os presidentes do Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA) e do Comité do Artigo 36.º (CATS) e representantes da Comissão, da Europol, da Eurojust, da Agência Europeia de Gestão das Fronteiras, do Grupo Operacional dos Chefes das Polícias e do SitCEN.

2.6 Prevenção da criminalidade

A prevenção da criminalidade é uma componente fundamental do trabalho de criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Assim sendo, a União necessita de um instrumento eficaz para apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros na área da prevenção da criminalidade. Para tal, a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade deverá ser profissionalizada e reforçada. Uma vez que o âmbito da prevenção é muito vasto, é essencial que as atenções se centrem nas medidas e prioridades que sejam mais benéficas para os Estados-Membros. A Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade deverá disponibilizar ao Conselho e à Comissão as competências e os conhecimentos necessários à elaboração de políticas eficazes de prevenção da criminalidade.

Neste contexto, o Conselho Europeu acolhe com agrado a iniciativa da Comissão de criar instrumentos europeus de recolha, análise e comparação de informações sobre a criminalidade e respectivas vítimas, assim como sobre as tendências que apresentam nos Estados-Membros, recorrendo a estatísticas nacionais e outras fontes de informação como indicadores acordados. O Eurostat deverá ser encarregado da concepção e da recolha destes dados entre os Estados-Membros.

É importante proteger os organismos públicos e as empresas privadas contra o crime organizado através de medidas administrativas e outras. Entre os instrumentos de luta contra o crime organizado, deverá merecer especial atenção a investigação sistemática da posse de bens imóveis. A parceria público-privado constitui um instrumento essencial neste contexto. A Comissão é convidada a apresentar propostas nesse sentido em 2006.

2.7 Crime organizado e corrupção

O Conselho Europeu congratula-se com o desenvolvimento de um conceito estratégico relativo à forma de abordar, a nível da UE, o crime organizado transfronteiras, e convida o Conselho e a Comissão a aprofundar este conceito e a torná-lo operacional, em articulação com outros parceiros, como a Europol, a Eurojust, o Grupo Operacional dos Chefes das Polícias, a REPC e a CEPOL. Neste contexto, haverá que examinar as questões relativas à corrupção e as ligações entre esta e a criminalidade organizada.

2.8 Estratégia europeia de luta contra a droga

O Conselho Europeu sublinha a importância de se tratar a problemática da droga através de uma abordagem englobante, equilibrada e multidisciplinar entre a política de prevenção, assistência e reabilitação da toxicodependência, a política de luta contra o tráfico de droga e de precursores e contra o branqueamento de capitais e o reforço da cooperação internacional.

A Estratégia da UE de Luta contra a Droga (2005-2012) será aditada ao programa uma vez aprovada pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2004.

3. REFORÇAR A JUSTIÇA

O Conselho Europeu sublinha a necessidade de se intensificarem os trabalhos relativos à criação de uma Europa para os cidadãos e o papel fundamental que o estabelecimento de um Espaço Europeu de Justiça desempenhará neste contexto. Foram já implementadas algumas medidas. Haverá, porém, que envidar novos esforços no sentido de facilitar o acesso à justiça e a cooperação judiciária, bem como o recurso pleno ao reconhecimento mútuo. É especialmente importante que as fronteiras entre os países da Europa deixem de constituir um obstáculo à resolução de litígios no domínio do direito civil ou à instauração de acções judiciais e à execução das decisões em matéria civil.

3.1 Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

O Conselho Europeu salienta a importância do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no espaço relativamente novo de liberdade, segurança e justiça e está satisfeito com o facto de o Tratado Constitucional aumentar significativamente os poderes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nesta matéria.

A fim de assegurar, tanto no que se refere aos cidadãos europeus como ao funcionamento do espaço de liberdade, segurança e justiça, que o Tribunal se pronuncie rapidamente sobre as questões de direito que lhe sejam submetidas, é necessário criar condições para que o Tribunal possa fazê-lo, tal como previsto no artigo III-369.º do Tratado Constitucional.

Neste contexto, e na perspectiva do Tratado Constitucional, há que pensar em conceber uma solução a aplicar com vista a um tratamento rápido e adequado dos pedidos de decisões prejudiciais que digam respeito ao espaço de liberdade, segurança e justiça, se necessário alterando o Estatuto do Tribunal. Convida-se a Comissão a apresentar uma proposta para esse efeito, depois de ter consultado o Tribunal de Justiça.

3.2 Construção de confiança mútua

A cooperação judiciária, tanto em matéria penal como em matéria civil, poderá ser intensificada pelo reforço da confiança mútua e pelo desenvolvimento progressivo de uma cultura judiciária europeia baseada na diversidade dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros e na unidade decorrente da lei europeia. Numa União Europeia alargada, a confiança mútua deve basear-se na certeza de que todos os cidadãos europeus têm acesso a um sistema judicial com elevados padrões de qualidade. A fim de facilitar a plena implementação do princípio do reconhecimento mútuo, deverá ser estabelecido um sistema que preveja uma avaliação objectiva e imparcial da implementação das políticas da UE na área da justiça, sem deixar de respeitar plenamente a independência dos órgãos judiciais nem de assegurar a coerência com todos os mecanismos europeus existentes.

Para reforçar a confiança mútua é necessário um esforço explícito para melhorar a compreensão mútua entre as autoridades judiciárias e os diferentes sistemas jurídicos. Nesta matéria, a União deverá apoiar as redes de organizações e instituições judiciais, nomeadamente a rede dos Conselhos Superiores da Magistratura, a Rede Europeia de Tribunais Supremos e a Rede Europeia de Formação Judiciária.

Os programas de intercâmbio destinados às autoridades judiciais facilitarão a cooperação e contribuirão para desenvolver a confiança mútua. Deverá ser sistematicamente incluída na formação das autoridades judiciais uma componente UE. A Comissão é convidada a elaborar, o mais brevemente possível, uma proposta destinada a criar, a partir das estruturas existentes, uma rede eficaz de formação de autoridades judiciais a nível europeu, tanto em matéria civil como penal, como previsto nos artigos III-269.º e III-270.º do Tratado Constitucional.

3.3 Cooperação judiciária em matéria penal

Deverá procurar-se introduzir melhorias, reduzindo os obstáculos jurídicos existentes e reforçando a coordenação das investigações. Na perspectiva de aumentar a eficiência da acção penal, garantindo ao mesmo tempo a correcta administração da justiça, deverá ser consagrada especial atenção às possibilidades de concentrar num só Estado-Membro a acção penal em processos multilaterais transfronteiras. O aprofundamento da cooperação judiciária em matéria penal é fundamental para se dar um seguimento adequado às investigações levadas a cabo pelas autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e pela Europol.

O Conselho Europeu recorda, neste contexto, a necessidade de ratificar e aplicar efectivamente e sem demora os instrumentos legais destinados a melhorar a cooperação judiciária em matéria penal, tal como referido no parágrafo sobre a cooperação policial.

3.3.1. Reconhecimento mútuo

Deverá ser completado o programa global de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões penais, que engloba as decisões judiciais que tenham sido proferidas em todas as fases do processo penal ou que sejam, de algum modo, pertinentes para esse processo, tais como a recolha e a admissibilidade de provas, os conflitos de jurisdição, o princípio *ne bis in idem* e a execução de sentenças definitivas que decretem penas de prisão ou outras sanções (alternativas) [1], devendo ser dada maior atenção a propostas adicionais neste contexto.

[1] JO C 12 de 15.1.2001, p. 10-22.

A concretização do reconhecimento mútuo enquanto pedra angular da cooperação judiciária implica a definição de normas equivalentes aplicáveis aos direitos processuais no âmbito dos processos penais, com base em estudos relativos aos níveis de salvaguardas existentes nos Estados-Membros e com o devido respeito pelas respectivas tradições jurídicas. Neste contexto, deverá ser aprovado até ao final de 2005 o projecto de decisão-quadro relativa a certos direitos processuais no âmbito dos processos penais na União Europeia.

O Conselho deverá adoptar, até finais de 2005, a Decisão-Quadro sobre o Mandado Europeu de Obtenção de Provas [1]. Solicita-se à Comissão que apresente as suas propostas sobre o reforço da troca de informações constantes dos registos nacionais de condenações e inibições, especialmente dos que digam respeito a pessoas condenadas por crimes sexuais, até Dezembro de 2004, tendo em vista a sua

aprovação pelo Conselho antes do final de 2005. A estas deverá seguir-se, em Março de 2005, uma nova proposta relativa a um sistema informático para o intercâmbio de informações.

3.3.2 Aproximação da legislação

O Conselho Europeu recorda que se prevê nos tratados a definição de regras mínimas em matéria de direito processual a fim de facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais, bem como a cooperação policial e judiciária em matéria penal que tenham uma dimensão transfronteiras. A aproximação do direito penal substantivo tem a mesma finalidade e diz respeito a domínios de criminalidade particularmente grave com uma dimensão transfronteiras. Deverá ser dada prioridade aos domínios de criminalidade a que os tratados fazem expressamente referência.

Para assegurar uma implementação mais eficaz no âmbito dos sistemas nacionais, os Ministros JAI deverão assumir a responsabilidade de, no âmbito do Conselho, definir as infracções penais e determinar as sanções em geral.

3.3.3 Eurojust

Para lutar eficazmente contra a criminalidade organizada transfronteiras e outras formas graves de criminalidade e terrorismo, é necessário que se estabeleçam formas de cooperação e se coordenem as investigações e, sempre que possível, que os processos penais sejam centralizados pela Eurojust, em cooperação com a Europol.

[1] COM(2003) 688.

O Conselho Europeu insta os Estados-Membros a permitirem que a Europol desempenhe as suas tarefas:

- implementando de forma eficaz a decisão do Conselho sobre a Eurojust até finais de 2004 [1], dando especial atenção aos poderes judiciais que deverão ser conferidos aos seus membros nacionais; e
- garantindo a plena cooperação entre as autoridades nacionais competentes e a Eurojust.

Com base numa proposta da Comissão, o Conselho deverá adoptar a lei europeia sobre a Eurojust prevista no artigo III-273.º do Tratado Constitucional, após a entrada em vigor deste Tratado e o mais tardar em 1 de Janeiro de 2008, tendo em conta todas as tarefas cometidas à Eurojust.

Até lá, a Eurojust melhorará o seu funcionamento, centrando-se na coordenação de processos multilaterais, graves e complexos. No seu relatório anual ao Conselho, a Eurojust deverá incluir os resultados e a qualidade da sua cooperação com os Estados-Membros. A Eurojust deverá fazer a máxima utilização possível do acordo de cooperação com a Europol e prosseguir a cooperação com a Rede Judiciária Europeia e com outros parceiros relevantes.

O Conselho Europeu convida o Conselho a ponderar o desenvolvimento futuro da Eurojust, com base numa proposta da Comissão.

3.4 Cooperação judiciária em matéria civil

3.4.1 Facilitar o processo do direito civil transfronteiras

O direito civil, incluindo o direito da família, faz parte do quotidiano dos cidadãos. Por isso, o Conselho Europeu atribui a maior importância ao desenvolvimento constante da cooperação judiciária em matéria civil e à conclusão integral do programa relativo ao reconhecimento mútuo adoptado em 2000. O principal objectivo nesta área consiste em que as fronteiras entre países da Europa deixem de constituir um obstáculo à resolução de questões de direito civil ou à instauração de processos em tribunal, assim como à execução de decisões em matéria civil.

[1] JO L 63 de 6.3.2002, pp. 1-3.

3.4.2 Reconhecimento mútuo das decisões

O reconhecimento mútuo das decisões é uma forma concreta de proteger os direitos dos cidadãos e de garantir a aplicação de tais direitos em toda a União.

A continuada implementação do programa de medidas em matéria de reconhecimento mútuo [1] deve, por conseguinte, constituir uma das principais prioridades nos próximos anos, a fim de garantir a sua conclusão até 2011. Deverão prosseguir de forma determinada os trabalhos relativos aos seguintes projectos: conflito de leis no que se refere às obrigações extracontratuais (Roma II) e às obrigações contratuais (Roma I), Injunção de Pagamento Europeia e instrumentos respeitantes aos sistemas alternativos de resolução de litígios e às pequenas causas. Ao programar a conclusão destes projectos, há que dar a devida atenção aos trabalhos em curso em áreas conexas.

Deverá ser conferida a maior eficácia aos instrumentos existentes em matéria de reconhecimento mútuo, mediante a normalização dos procedimentos e documentos e a definição de normas mínimas aplicáveis a certos aspectos do direito processual, como a notificação de documentos judiciais e extrajudiciais, a instauração do processo, a execução das decisões e a transparência dos custos.

Em matéria de direito da família e de direito das sucessões, a Comissão é convidada a apresentar as seguintes propostas:

- em 2005, um projecto de instrumento sobre o reconhecimento e a execução das decisões relativas às obrigações de alimentos, incluindo as medidas cautelares e a execução provisória;
- ainda em 2005, um Livro Verde sobre a resolução de conflitos de leis em matéria de sucessões, incluindo as questões de competência, o reconhecimento mútuo e a execução de decisões neste domínio, uma certidão europeia de direitos sucessórios e um mecanismo que permita ter um conhecimento preciso da existência de testamento ou declaração de últimas vontades de residentes da União Europeia; e
- em 2006, um Livro Verde sobre a resolução dos conflitos de leis em matéria de regimes matrimoniais, incluindo as questões de competência e reconhecimento mútuo;
- em 2005, um Livro Verde sobre a resolução de conflitos de leis em matéria de divórcio (Roma III).

Os instrumentos nestas áreas deverão estar ultimados em 2011 e abranger questões de direito internacional privado, não devendo basear-se em conceitos harmonizados de "família", "casamento" ou outros. Só deverão ser introduzidas normas de direito substantivo uniforme enquanto medida de acompanhamento, sempre que tal seja necessário para proceder ao reconhecimento mútuo das decisões ou para melhorar a cooperação judiciária em matéria civil.

[1] JO C 12 de 15.1.2001, pp. 1-9.

A implementação do programa de reconhecimento mútuo deverá ser acompanhada de uma análise criteriosa do funcionamento de instrumentos recentemente adoptados. Os resultados dessa análise deverão fornecer os elementos necessários à elaboração de novas medidas.

3.4.3 Reforçar a cooperação

Tendo em vista conseguir um funcionamento harmonioso dos instrumentos que implicam a cooperação de entidades judiciais ou outras, os Estados-Membros deverão ser chamados a designar juízes de ligação ou outras autoridades competentes no próprio país. Nos casos adequados, poderão recorrer aos respectivos pontos de contacto nacionais da Rede Judiciária Europeia em matéria civil. A Comissão é convidada a organizar seminários da UE sobre a aplicação do direito comunitário e a promover a cooperação entre membros das profissões jurídicas (como oficiais de justiça e notários), tendo em vista a definição das melhores práticas.

3.4.4 Garantir a coerência e aumentar a qualidade da legislação da UE

Em matéria de direito contratual, a qualidade da legislação comunitária existente e futura deverá ser melhorada através de medidas de consolidação, codificação e racionalização dos instrumentos jurídicos em vigor e da elaboração de um quadro comum de referência. Deverá ser criado um quadro para explorar as possibilidades de desenvolver termos e condições normalizados a nível da UE em matéria de direito contratual, que poderão ser utilizados pelas empresas e associações comerciais na União.

Haverá que tomar medidas que permitam ao Conselho proceder a uma análise mais sistemática da qualidade e da coerência de todos os instrumentos jurídicos comunitários relacionados com a cooperação em matéria civil.

3.4.5 Ordem jurídica internacional

Exortam-se a Comissão e o Conselho a assegurar a coerência entre a ordem jurídica internacional e a da UE e a prosseguirem relações e uma cooperação mais estreitas com organizações internacionais como a Conferência da Haia de Direito Internacional Privado e o Conselho da Europa, nomeadamente a fim de coordenarem iniciativas e de explorarem ao máximo as sinergias entre as actividades e instrumentos dessas organizações e os instrumentos da UE. A adesão da Comunidade à Conferência da Haia deverá estar concluída no mais curto prazo possível.

4. RELAÇÕES EXTERNAS

O Conselho Europeu considera uma prioridade crescente o desenvolvimento de uma dimensão externa coerente da política da União em matéria de liberdade, segurança e justiça.
Para além dos aspectos já focados nos capítulos anteriores, o Conselho Europeu apela à Comissão e ao Secretário-Geral/Alto Representante para que apresentem ao Conselho, até finais de 2005, uma estratégia relativa a todos os aspectos externos da política da União em matéria de liberdade, segurança e justiça, baseada nas medidas desenvolvidas no presente programa. Esta estratégia deverá reflectir as relações especiais da União com países terceiros e determinados grupos de países e regiões e centrar-se nas necessidades específicas da cooperação que com eles mantém em matéria de Justiça e Assuntos Internos.

A União deverá explorar de uma forma integrada e coerente todos os meios ao seu dispor, nomeadamente as relações externas, para criar o espaço de liberdade, segurança e justiça, devendo ser tidas em conta as seguintes directrizes [1]: existência de políticas internas como principal parâmetro para justificar a acção externa; exigência de uma mais-valia dos projectos levados a cabo pelos Estados-Membros; contribuição para os objectivos políticos gerais das políticas externas da União; possibilidade de os objectivos serem alcançados num prazo razoável; possibilidade de empreender uma acção a longo prazo.

[1] Definidas no Conselho Europeu da Feira em 2000.