



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2011) 175

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação desde 2007 da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - OBJECTO DO RELATÓRIO

PARTE III - PARECER

PARTE IV - ANEXO



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o **RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO** sobre a aplicação desde 2007 da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros [COM(2011)175].

O Relatório foi remetido à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, que o analisou e aprovou o Parecer que se anexa.

PARTE II - Objeto do Relatório

O Relatório debruça-se sobre a aplicação da Decisão Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao Mandado de Detenção, por parte dos Estados-Membros ao longo de sete anos (2004-2011).

A questão central é a de aferir a conformidade do Tratado de Lisboa com as legislações nacionais, isto é, com o caráter vinculativo da Carta dos Direitos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Fundamentais as disposições relativas aos instrumentos legislativos no domínio da cooperação judiciária e policial modificaram o contexto de aplicação do Mandado de Detenção Europeu. Assim, a Comissão pretende adotar uma estratégia que assegure o respeito da Carta dos Direitos Fundamentais da União em que este instrumento é um dos vetores importantes.

O relatório aborda as alterações legislativas desde 1 de Abril de 2007 em todos os Estados-Membros. Portugal é também, como é óbvio, analisado, uma vez que fez uma alteração ao Código Penal em 2007. A relatora da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias entende que existe uma crítica a esta reforma. Ora, tal não corresponde ao que efetivamente consta do documento de trabalho anexo a este Relatório. Assim:

A chamada de atenção feita a Portugal, na parte I do Documento de Trabalho SEC_2011_430_EN, não é, em rigor, *"pelo facto de não ter aproveitado as alterações ao Código Penal, produzidas em Setembro de 2007, em matéria de competência penal internacional do Estado Português, para proceder à adequação às mesmas da Lei n.º 65/2003"*, mas antes a de, em termos factuais, explicar que:

1 - houve uma alteração do Código Penal em Setembro de 2007;

2 - não houve nenhuma alteração à Lei que aprova o regime jurídico do mandado de detenção europeu - Lei n.º 65/2003, de 23.08 -, alteração que parece necessária atentas algumas disposições que terão sido transpostas em sentido contrário ao da decisão-quadro ou que incorrerão em incerteza jurídica.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Não se considera, pois, que a alteração operada ao Código Penal deveria ter aproveitado para introduzir a alteração da Lei n.º 65/2003, mas antes que aquela alteração do Código foi um passo mais na transposição da Decisão-Quadro. É, aliás, o que se reitera na tabela 21, mais se reafirmando que Portugal deve promover a alteração da Lei n.º 65/2003 nos diversos pontos que enumera (causas de recusa de execução do mandado de detenção europeu, incluindo pena de morte e motivos políticos; redação confusa de algumas normas).

A este título, é curioso que se considere que Portugal transpôs erradamente a Decisão-Quadro designadamente por ter estabelecido como causa de recusa de execução do mandado o facto de a infração ser punível com pena de morte, quando Portugal esteve na vanguarda, comparativamente ao resto da Europa, relativamente à abolição da pena de morte, tendo sido o primeiro país a adotá-la sob a forma de lei na Reforma Penal de 1867.

Em Portugal, regula a matéria a Lei n.º 65/2003, de 23.08, que, de acordo com informação disponível no Digesto, não mereceu nenhuma alteração até à data, muito embora tenha sido objeto de aplicação por parte da Lei n.º 74/2009, de 12 de Agosto, que *Aprova o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados membros da União Europeia, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de Dezembro*, a qual aproveita a sua definição de "infracções" [vd. art. 2.º, e)].



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - PARECER

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer:

- a) Que a chamada de atenção dirigida ao Estado Português deve ser considerada à luz das observações constantes do presente relatório, que não coincidem com as descritas no parecer Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;
- b) Que do presente relatório e da iniciativa sobre que versa deve ser dado conhecimento às instituições europeias, bem como ao Ministério da Justiça, no sentido de se obter informação sobre a posição deste relativamente às apontadas falhas de transposição e acerca da eventual intenção de alteração da Lei n.º 65/2003.

Palácio de S. Bento, 28 de Fevereiro de 2012

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Catarina Mendonça Mendes)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV - ANEXO

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades
e Garantias



**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

PARECER

COM (2011) 175 final – RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO, sobre a aplicação desde 2007 da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-membros

1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a iniciativa europeia COM (2011) 175 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a aplicação desde 2007 da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-membros.

2 – Conteúdo do Relatório

A Decisão-Quadro nº 202/584/JAI do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu (a seguir designado «MDE») e

aos processos de entrega entre os Estados-Membros (a seguir designada «decisão-quadro do Conselho») entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004¹.

Durante estes sete anos, registam-se os seguintes dados estatísticos, com interesse para a caracterização operacional do MDE:

- Foram emitidos 54 689 mandados;
- Foram executados 11 630 mandados;
- Entre 51% e 62% das pessoas procuradas consentiram na própria entrega, em média depois de um período entre 14 e 17 dias;
- O tempo médio de entrega para as pessoas que não deram o consentimento foi de 48 dias (anteriormente ao MDE, em média, o período era de um ano).

No entanto, os últimos sete anos demonstraram igualmente que, não obstante o seu sucesso de um ponto de vista operacional, o sistema do mandado de detenção europeu tem suscitado (aos Estados-Membros, aos deputados europeus e nacionais, a grupos da sociedade civil e aos cidadãos) preocupação em relação ao funcionamento do MDE e, em especial, o seu impacto sobre os direitos fundamentais.

Este é terceiro relatório elaborado em conformidade com o artigo 34º da decisão-quadro do Conselho que criou o MDE; os relatórios anteriores da Comissão foram elaborados em 2006 e 2007.

O mandado de detenção europeu e o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais

O MDE baseia-se no princípio do reconhecimento mútuo como a pedra basilar da cooperação europeia em direito penal.

Inicialmente introduzido por uma decisão no Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999, este princípio não estava enquadrado em

¹ O regime jurídico do mandado de detenção europeu foi aprovado pela Lei nº 65/2003, de 23 de Agosto.

qualquer tratado. No entanto, com a aprovação do Tratado de Lisboa, surge agora expressamente consagrado no Art.º 82º TFUE. O princípio do reconhecimento mútuo significa que cada Estado Membro deve reconhecer as decisões judiciais de outros Estados Membros de uma forma quase automática.

Originalmente introduzido como uma solução para evitar a harmonização, é um facto que o primeiro instrumento adoptado neste contexto foi a Decisão-Quadro sobre o MDE. Este instrumento foi inicialmente considerado um grande sucesso, mas actualmente os Estados Membros e a Comissão estão mais cépticos no que diz respeito à sua aplicação - exemplos práticos da utilização do MDE mostraram algumas deficiências de um ponto de vista legal: a definição de autoridade judicial, a não inclusão de um motivo de recusa baseado na violação dos direitos humanos (v.g., as condições de detenção nas prisões) ou a questão da falta de proporcionalidade, entre outras. A Comissão congratula-se, não obstante, com o facto de na prática o mandado de detenção europeu ser um instrumento válido de reconhecimento mútuo.

A Comissão recebeu observações de deputados europeus e nacionais, advogados de defesa, cidadãos e grupos da sociedade civil que denunciaram os principais problemas associados ao funcionamento do MDE, a saber:

- Inexistência do direito a representação jurídica no Estado-Membro de emissão durante o processo de entrega ao Estado-Membro de execução;
- Condições de detenção em alguns Estados-Membros combinadas por vezes com longos períodos de detenção preventiva para as pessoas objecto de um processo de entrega;
- Aplicação não uniforme de um controlo de proporcionalidade pelos Estados de emissão;
- Aplicação não uniforme das normas no conjunto da UE, designadamente, no que respeita ao momento e requisitos do recurso.

ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos a fim de fazer valer os direitos decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Em 30 de Novembro de 2009, o Conselho adoptou um roteiro visando reforçar os direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processo penal. Reconhecendo que chegou «o momento de actuar no sentido de estabelecer um melhor equilíbrio entre essas medidas e a protecção dos direitos processuais dos particulares», o Conselho, reservando-se embora a possibilidade de aditar outros direitos ao roteiro, identificou as seguintes seis medidas prioritárias:

- O direito à interpretação e tradução;
- O direito à informação sobre os direitos (Carta de direitos);
- O aconselhamento jurídico antes do julgamento e apoio judiciário durante o julgamento;
- O direito de a pessoa detida poder comunicar com familiares, empregadores e autoridades consulares;
- A protecção dos suspeitos vulneráveis;
- Um Livro Verde sobre a detenção antes da fase do julgamento.

Destas, a única medida que já obteve concretização é a relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal, consubstanciada numa directiva que foi adoptada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em Outubro de 2010 (Directiva 2010/64/CE, publicada no JO L 280, de 26-10-10)

É de referir, ainda, a Decisão-Quadro 2009/829/JAI relativa à aplicação, entre os Estados-Membros da União Europeia, do princípio do reconhecimento mútuo às decisões sobre medidas de controlo, em alternativa à prisão preventiva, adoptada pelo Conselho em 23 de Outubro de 2009. Embora respeitante a um problema não directamente ligado ao funcionamento do MDE, mas associado a este - o dos cidadãos da União que não residem no Estado-Membro onde são suspeitos de ter cometido uma infracção penal, e que são muitas vezes mantidos em prisão preventiva, principalmente por falta de ligação à comunidade e por risco de fuga -, esta

decisão-quadro do Conselho introduz a possibilidade de transferir a execução de uma medida de controlo não privativa de liberdade do Estado-Membro em que a pessoa não residente é suspeita de ter cometido uma infracção para o Estado-Membro de residência habitual, permitindo assim que um suspeito seja objecto de uma medida de controlo no seu ambiente habitual enquanto aguarda o julgamento no Estado-Membro estrangeiro.

A questão da proporcionalidade

Aparentemente, esta questão prende-se com um problema recorrente, que consiste na emissão de MDE's relativos à entrega de pessoas procuradas por delitos menores: as avaliações dos Estados-Membros revelam que é necessário um controlo da proporcionalidade para evitar que sejam emitidos MDE's relativos a infracções que, embora abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 2º, nº 1, da Decisão-Quadro do Conselho relativa ao MDE, não são suficientemente graves para justificar as medidas e a cooperação que a execução de um mandado de detenção europeu exige.

Em Portugal, o art.º 2º da Lei nº 65/2003, citada, dispõe o seguinte:

"Artigo 2º

[Âmbito de aplicação]

1 — O mandado de detenção europeu pode ser emitido por factos puníveis, pela lei do Estado membro de emissão, com pena ou medida de segurança privativas da liberdade de duração máxima não inferior a 12 meses ou, quando tiver por finalidade o cumprimento de pena ou de medida de segurança, desde que a sanção aplicada tenha duração não inferior a 4 meses.

2 — Será concedida a extradição com origem num mandado de detenção europeu, sem controlo da dupla incriminação do facto, sempre que os factos, de acordo com a legislação do Estado membro de emissão, constituam as seguintes infracções, puníveis no Estado membro de emissão com pena ou medida de segurança privativas de liberdade de duração máxima não inferior a 3 anos:

- a) *Participação numa organização criminosa;*
- b) *Terrorismo;*
- c) *Tráfico de seres humanos;*
- d) *Exploração sexual de crianças e pedopornografia;*
- e) *Tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas;*
- f) *Tráfico ilícito de armas, munições e explosivos;*
- g) *Corrupção;*
- h) *Fraude, incluindo a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, na acepção da convenção de 26 de Julho de 1995 relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias;*
- i) *Branqueamento dos produtos do crime;*
- j) *Falsificação de moeda, incluindo a contrafacção do euro;*
- l) *Cibercriminalidade;*
- m) *Crimes contra o ambiente, incluindo o tráfico ilícito de espécies animais ameaçadas e de espécies e essências vegetais ameaçadas;*
- n) *Auxílio à entrada e à permanência irregulares;*
- o) *Homicídio voluntário e ofensas corporais graves;*
- p) *Tráfico ilícito de órgãos e de tecidos humanos;*
- q) *Rapto, sequestro e tomada de reféns;*
- r) *Racismo e xenofobia;*
- s) *Roubo organizado ou à mão armada;*
- t) *Tráfico de bens culturais, incluindo antiguidades e obras de arte;*
- u) *Burla;*
- v) *Extorsão de protecção e extorsão;*
- x) *Contrafacção e piratagem de produtos;*
- z) *Falsificação de documentos administrativos e respectivo tráfico;*
- aa) *Falsificação de meios de pagamento;*
- bb) *Tráfico ilícito de substâncias hormonais e outros factores de crescimento;*
- cc) *Tráfico ilícito de materiais nucleares e radioactivos;*
- dd) *Tráfico de veículos roubados;*
- ee) *Violação;*
- ff) *Fogo posto;*

gg) Crimes abrangidos pela jurisdição do Tribunal Penal Internacional;

hh) Desvio de avião ou navio;

ii) Sabotagem.

3 — No que respeita às infracções não previstas no número anterior só é admissível a entrega da pessoa reclamada se os factos que justificam a emissão do mandado de detenção europeu constituírem infracção punível pela lei portuguesa, independentemente dos seus elementos constitutivos ou da sua qualificação”.

Com a excepção das situações em que não é obrigatório o controlo da dupla incriminação, reservadas para crimes mais graves (puníveis com prisão não inferior a 3 anos), a verdade é que prever a possibilidade de emissão de MDE para crimes com limite máximo superior a apenas 12 meses presta-se ao mau uso e, conseqüentemente, às críticas vindas de referir.

É de referir, incidentalmente, a chamada de atenção feita ao nosso país, na parte I do Documento de Trabalho SEC_2011_430_EN, pelo facto de não ter aproveitado as alterações ao Código Penal, produzidas em Setembro de 2007, em matéria de competência penal internacional do Estado Português, para proceder à adequação às mesmas da Lei nº 65/2003, citada, bem como para corrigir as disposições desta Lei que foram transpostas em sentido contrário ao da decisão-quadro do MDE, ou que são geradoras de incerteza e indefinição na aplicação da mesma.

Os debates no Conselho, tal como se referiu, revelam a existência de um consenso geral entre os Estados-membros no sentido do controlo da proporcionalidade, o qual até já passou para as recomendações do relatório final da quarta série de avaliações mútuas.

Este relatório, adoptado em Junho de 2010, levou o Conselho a incluir uma emenda ao manual sobre o mandado de detenção europeu em matéria de proporcionalidade, que passou a definir os factores a avaliar quando se emite um mandado de detenção europeu e as possíveis alternativas a considerar antes de o emitir. Também a Comissão considera essencial que

todos os Estados-Membros apliquem um critério de proporcionalidade, sendo conveniente que sigam os termos do manual acordado, pois só este pode garantir, na opinião da Comissão, a aplicação uniforme da Decisão-Quadro sobre o MDE.

Propostas de acção

Deste ponto de situação sobre a aplicação e o funcionamento do MDE, a Comissão conclui pela necessidade de acções nos seguintes domínios:

- **Transposição:** os Estados-Membros devem adoptar medidas legislativas em sectores em que a sua legislação de transposição não seja conforme com a decisão-quadro relativa ao MDE;
- **Direitos fundamentais:** devem ser adoptadas e aplicadas as medidas decorrentes do roteiro, atrás referido, sobre os direitos processuais dos suspeitos e acusados;
- **Proporcionalidade:** as autoridades judiciárias devem aplicar um critério de proporcionalidade de modo uniforme em todos os Estados-Membros, com base no manual alterado;
- **Formação:** é necessária formação específica das autoridades judiciárias e das profissões forenses sobre a aplicação do MDE e as novas medidas para reforçar os direitos processuais dos suspeitos e acusados;
- **Aplicação de instrumentos complementares:** foram adoptadas quatro decisões-quadro do Conselho (apresentadas em pormenor na parte III do Documento de Trabalho SEC_2011_430_EN) que têm um impacto directo sobre o funcionamento do MDE (medidas sobre transferência de decisões, sentenças in absentia, conflitos de jurisdição e reconhecimento de decisões de controlo judicial);
- **Estatísticas:** Nem todos os Estados-Membros têm fornecido dados com regularidade e não dispõem de um instrumento estatístico comum, existindo ainda provas de não informação à Eurojust da inobservância dos prazos fixados na decisão-quadro do Conselho.

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório relativo à COM (2011) 160 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a aplicação desde 2007 da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-membros – deve ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

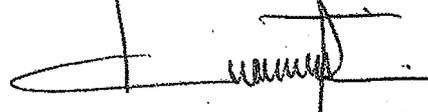
Palácio de S. Bento, 2 de Dezembro de 2011

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)