PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

1 de Dezembro de 2004

DOCUMENTO DE TRABALHO

Sobre qualidade da Justiça Penal e harmonização da legislação penal nos Estados Membros

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: António Costa

1. FORTALECIMENTO DO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

Existe uma crescente exigência de garantia de uma Justiça Penal independente, eficiente e com elevados padrões de qualidade.

Através do Programa de Haia, o Conselho Europeu fixou as orientações estratégicas para os próximos 5 anos e convidou a Comissão a apresentar um Plano de Acção, em 2005, que concretize as medidas necessárias à efectiva implementação daquele programa.

Ora, o fortalecimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça tem como pedra angular o reconhecimento mútuo das decisões judiciais dos Estados-Membros mas não prescinde de uma aproximação das normas penais e processuais penais.

O Programa de Haia entende assim como prioritário o reforço da confiança mútua, essencial ao reconhecimento mútuo, de par com a adopção de regras mínimas de natureza substantiva e processual.

O Parlamento Europeu, através da presente recomendação, convida a Comissão a apresentar um Plano de Acção que tenha em conta as seguintes prioridades e metodologias de implementação.

2. REFORÇO DA CONFIANÇA MÚTUA

A concretização de um verdadeiro Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, assente numa cultura judicial baseada na diversidade de sistemas legais, dotados de elevados padrões de qualidade, pressupõe a fixação de um quadro de referência comum e a adopção de um mecanismo de avaliação mútua.

2.1. CARTA DA QUALIDADE DA JUSTIÇA PENAL

A aplicação uniforme do Direito da União e a garantia de que todos os cidadãos beneficiam integralmente do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (independentemente do Estado-

Membro em que se encontrem) dependem do acesso efectivo a um sistema judicial com elevados padrões de qualidade (cfr. parágrafo 3.2. do Programa de Haia).

Aliás, reforça-se que os diversos Estados-Membros já se encontram internacionalmente obrigados a garantir uma Justiça Penal de qualidade, por força da sua vinculação ao art.º 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

O Parlamento Europeu pretende que venha a ser adoptada uma declaração de princípios - "Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa" -, sob forma de decisão [alínea c) do n.º 2 do art.º 34º do TUE], que explicite um conjunto de critérios que permitam avaliar o funcionamento dos sistemas judiciais nacionais.

Através da presente recomendação, o Parlamento Europeu pretende exortar a Comissão à promoção de um plano de audição das partes interessadas (representantes da sociedade civil, profissionais forenses e académicos) que permita a consolidação de um conjunto de critérios aptos a aferir da Qualidade da Justiça Penal nos diversos Estados-Membros, que tenham em conta os critérios internacionais aprovados, designadamente, pela Convenção para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas e pelo Conselho da Europa.

A Carta da Qualidade deve incluir elementos sobre os diversos sistemas judiciais, designadamente, sobre o nível do respeito pelo princípio da independência judicial, sobre o cumprimento de normas conducentes a julgamentos equitativos e sobre a marcha do processo penal, incluindo a execução de penas.

Deve ainda contribuir para garantir a produção de efeitos equivalentes nos diversos Estados-Membros, concretizando obrigações de resultado tais como a fixação de prazos razoáveis.

Sugere-se que a Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa possa ser redigida e enviada ao Conselho até _____ .

2.2. MECANISMO DE AVALIAÇÃO MÚTUA

2.2.1. Antecedentes

Ao longo dos últimos anos, têm sido adoptados diversos mecanismos de avaliação mútua, nos seguintes domínios:

i. Acordos relativos à supressão de fronteiras (Schengen);
ii. Luta contra a Criminalidade Organizada (acção comum de 05.12.1997)[1];
iii. Luta contra o Terrorismo (decisão de 28.11.2002)[2];
iv. Auxílio Judiciário em Matéria Penal[3];

Note-se ainda que o próprio Conselho, através de acção comum aprovada a 29 de Junho de 1998[4], instituiu um mecanismo de avaliação do respeito do acervo comunitário em matéria de Justiça e de Assuntos Internos, por parte dos (então) Estados candidatos à adesão.

2.2.2. O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa

A presente recomendação, visando a criação de um mecanismo de avaliação da qualidade da Justiça antecipa, em certa medida, um idêntico mecanismo previsto pelo art.º III-260º da Constituição Europeia.

Nos termos do referido art.º III-260º, o Conselho pode adoptar, sob proposta da Comissão, regulamentos ou decisões europeias que estabeleçam regras para uma avaliação objectiva sobre a execução pelos Estados-Membros das políticas relativas ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, *"especialmente para incentivar a aplicação plena do princípio do reconhecimento mútuo"*.

O Parlamento Europeu apenas é informado dos resultados da avaliação e os parlamentos nacionais podem participar no referido mecanismo de avaliação (cfr. art.º I-42º, n.º 2 da Constituição Europeia).

[1] JO L 344, de 15.12.1997, p. 7.
[2] JO L 349, de 24.12.2002, p. 1.
[3] JO C 216, de 01.08.2001, p. 14.
[4] JO L 191, de 07.07.1998, p. 8.

Contudo, o referido procedimento de avaliação é bastante mais abrangente do que o mecanismo proposto, visto que este último destina-se exclusivamente à avaliação da qualidade da justiça em cada um dos Estados-Membros.

2.2.3. Programa de Haia

O Programa de Haia, aprovado no Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004, reitera a necessidade de fortalecimento da confiança mútua entre os Estados-Membros e a necessidade de garantir que todos os cidadãos têm acesso a sistemas judiciais caracterizados por altos padrões de qualidade.

Aliás, o Programa de Haia (cfr. ponto 3.2.) afirma expressamente que a implementação do princípio do reconhecimento mútuo depende, em grande medida, do estabelecimento de um sistema de avaliação mútua sobre a execução das políticas do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

2.3.4. Funcionamento do mecanismo

O mecanismo de avaliação mútua proposto pretende assegurar integralmente a independência do poder judicial, visando exclusivamente a promoção de boas práticas judiciárias em todo o território da União Europeia.

Esta cultura de avaliação recíproca contribuirá para a solidariedade entre os Estados-Membros e para a detecção de discrepâncias entre os sistemas judiciais nacionais, de forma a assegurar que todos os cidadãos beneficiam de idênticos padrões de qualidade.

O Parlamento Europeu exorta a Comissão a apresentar uma proposta de decisão ao Conselho que defina as regras através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedam a uma avaliação objectiva e imparcial sobre o nível de preenchimento dos critérios previstos na Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa pelos diversos.

O mecanismo deve assumir vários componentes, a saber:

i. Base comparativo-estatítica;

ii. Exercício de análise comparativa;

iii. Difusão das melhores práticas;

iv. Relatório de avaliação do cumprimento da Carta da Qualidade.

Os relatórios devem ser realizados anualmente.

Os parlamentos nacionais podem associar-se aos procedimentos de avaliação e o Parlamento Europeu é informado, anualmente, do teor dos relatórios realizados.

Pondera-se a eventual atribuição à Agência Europeia dos Direitos Fundamentais[1] das competências necessárias à coordenação e divulgação dos relatórios anuais sobre o cumprimento da Carta.

Mais se sugere que a proposta de decisão que estabelece um sistema de avaliação mútua da Justiça Penal seja entregue ao Conselho até _____ .

3. APROXIMAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PENAL

3.1. Normas substantivas

A construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, assente na confiança mútua entre os Estados-Membros não pode prescindir de uma aproximação das legislações nacionais, desde que contida nos precisos termos da alínea e) do n.º 1 do art.º 31º do Tratado da União Europeia.

Assim, encontra-se já aberta a porta para a previsão de *"regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico ilícito de droga"*.

Acresce que, nos termos do art.º III-271º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, admite-se que a adopção das referidas regras mínimas se repercuta em quaisquer domínios da criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça,

acrescentando-se os crimes de tráfico de seres humanos e de armas, a exploração sexual de mulheres e crianças, o branqueamento de capitais, a corrupção, contrafacção de meios de pagamento e criminalidade informática.

O Programa de Haia estabelece que deve ser concedida prioridade à aproximação da legislação penal no domínio dos crimes expressamente previstos nos tratados.

Conforme decidiu o Conselho Europeu: *"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".*

Sucede que o âmbito dos crimes com dimensão transfronteiriça alterou-se radicalmente, desde a última revisão dos tratados. Deste modo, a redacção actual da alínea e) do n.º 1 do art.º 31º do Tratado da União Europeia já não se encontra apta a proteger efectivamente os cidadãos europeus e a garantir um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Ora, consequentemente, o Parlamento Europeu acompanha o Conselho Europeu, recomendando à Comissão Europeia que o Plano de Acção, a apresentar no ano de 2005, adopte como quadro de referência as disposições previstas no Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

Deste modo, sugere-se que a Comissão Europeia inicie os trabalhos preparatórios para aproximação das legislações penais em relação aos crimes previstos no art.º III-271º do tratado constitucional, de forma a que seja possível adoptar os respectivos actos legislativos logo que aquele entre em vigor.

---

[1] COM (2004) 693 final.

O Parlamento Europeu reserva-se para uma avaliação de meio de percurso do Programa de Haia para avaliar as concretizações e definir eventuais novas prioridades em função do art.º III-271º, n.º 1, parágrafo 3º.

3.2. Normas processuais

Apesar da adopção da Convenção relativa ao Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal[1], o Parlamento Europeu considera que a aproximação das legislações penais, em alguns domínios, é ainda manifestamente insuficiente.

Designadamente, considera-se que tal avanço seria necessário, nas seguintes áreas:

i. Recolha e valoração da prova;

ii. Transferência de presos para cumprimento de penas no Estado-Membro de residência;

iii. Execução de penas não privativas da liberdade no Estado-Membro de residência;

iv. Execução de medidas de coacção no Estado-Membro de residência;

v. Direitos mínimos dos reclusos em qualquer Estado-Membro.

Como tal, recomenda-se à Comissão que apresente ao Conselho uma proposta legislativa sobre as matérias sobre referidas, no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal, até _____ .

[1] JO C 326, de 21.11.2001, p. 1.