PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

22.9.2005

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre a transposição e a aplicação do mandado de detenção europeu pelos Estados-Membros

(Relatório da Comissão com base no artigo 34.º 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 (2005) 63 e SEC(2005)267)

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Adeline Hazan

Em 1 de Outubro de 1996, sete magistrados europeus lançaram o "apelo de Genebra", no qual defendiam a constituição de "um espaço judiciário europeu, dentro do qual os magistrados possam, sem mais entraves do que os do Estado de direito, procurar e trocar informações úteis aos inquéritos em curso". Nele reclamavam a transmissão directa das cartas rogatórias internacionais "sem interferência do poder executivo e sem recurso à via diplomática".

O mandado de detenção europeu (MDE) foi criado pela decisão-quadro 2002/584/JAI do Conselho de 13 de Junho de 2002[1]. Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004. Previsto pelo Programa de Tampere[2], que fazia do reconhecimento mútuo a pedra angular da construção de um espaço de segurança, de liberdade e de justiça, constituiu uma medida inovadora destinada a acelerar a entrega de pessoas suspeitas ou condenadas, graças a uma série de alterações de grande amplitude: simplificação dos processos, que passaram a ser inteiramente judiciais, reconhecimento mútuo das decisões da justiça, contacto directo entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros ou, ainda, entrega de cidadãos nacionais.

Com efeito, o MDE visa colmatar as insuficiências do processo tradicional de extradição, tendo por objectivo a redução dos prazos e das recusas de entrega de suspeitos entre Estados-Membros da União. Deve, assim, permitir reduzir o risco de um arguido ou um condenado escapar à justiça por motivos de "soberania judicial" ou explorando as lacunas e a lentidão do processo de extradição, nomeadamente por motivos políticos. O sistema de extradição é, com frequência, demasiado lento e complexo face às necessidades da luta contra a criminalidade internacional (este é um dos fundamentos do "apelo de Genebra").

A sua adopção, alguns meses depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, pode ter dado a impressão de que se tratava de uma medida adoptada de emergência. Sem dúvida que este contexto dramático contribuiu para acelerar a tomada de consciência e a decisão, mas, na verdade, o trabalho do Conselho e do Parlamento, sob proposta da Comissão, estava já suficientemente avançado para permitir a adopção relativamente rápida desta medida.

Em Fevereiro de 2005, a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma primeira avaliação da implementação do MDE[3]. Para além dos critérios gerais habitualmente utilizados para a avaliação das decisões-quadro, esta concentra-se em três critérios específicos do MDE, que são: a natureza judicial do processo (isto é, a sua "despolitização"), a sua eficácia e a sua rapidez. Esta primeira avaliação é necessariamente provisória e limitada (reporta-se a menos de um ano) e, portanto, deverá ser actualizada a intervalos regulares[4].

A importância do MDE para a segurança dos cidadãos europeus, mas também os seus efeitos

[1] Decisão-quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, JO L 190, 18.07.2002.
[2] Conclusões do Conselho Europeu de Tampere, 15-16 de Outubro de 1999, pontos 35 e 37.
[3] Relatório da Comissão com base no artigo 34º 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 (2005) 63 e SEC(2005)267, de 23.2.2005.
[4] Avaliação alterada anunciada pela Comissão para o Outono de 2005, a fim de incluir a Itália, último Estado-Membro a transpor a decisão-quadro; segunda avaliação prevista para meados de 2006, nomeadamente com base nos dados quantitativos de 2005, que os Estados-Membros devem comunicar até 1 de Maio de 2006; questionário do Conselho aos Estados-Membros.

sobre as liberdades públicas[1], tornam necessária, com efeito, uma avaliação aprofundada e regular. Incumbe ao Parlamento Europeu, tal como aos parlamentos nacionais, tomar parte activa nesta avaliação, para dirigirem todas as recomendações úteis aos seus respectivos executivos. Isto justifica plenamente que o MDE seja objecto de uma sessão dos *Encontros Parlamentares* que reunirão membros do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais em *17 e 18 de Outubro próximo em Bruxelas, sob o tema "Liberdade e segurança: como melhorar o controlo parlamentar da cooperação judiciária e policial na Europa?"*.

Na sequência da recomendação dirigida ao Conselho apresentada pelo Grupo do PSE nos termos do artigo 114º do Regimento[2], a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos encarregou-me de formular uma recomendação a título do artigo 94º do Regimento. Antes de a apresentar formalmente, pareceu-me necessário expor e analisar num documento de trabalho o estado da implementação do MDE.

No caso deste primeiro instrumento do reconhecimento mútuo que é o MDE, e dado o seu valor de exemplo para a continuação e o aprofundamento da cooperação judiciária, é essencial assegurar tanto uma transposição de qualidade como uma aplicação sem entraves. Estes dois aspectos – transposição e aplicação – serão expostos neste documento de trabalho. A minha abordagem consistiu em examinar a avaliação efectuada pela Comissão, completando-a com diversas informações sobre a situação nos Estados-Membros, quer se tratasse de decisões dos tribunais constitucionais nacionais, de informações recebidas dos Parlamentos nacionais[3] ou de contactos com ONG. Apoiando-me nestas informações, concentrei-me nas duas questões seguintes:

- *A aplicação do MDE no terreno dá ou não bons resultados?*
- *A transposição da decisão-quadro foi realizada pelos Estados-Membros em condições satisfatórias?*

1. A implementação do MDE revela um nítido progresso

O conjunto de melhorias que contém em relação ao sistema de extradição permitiu avanços significativos, confirmados tanto pelo número de entregas como pela redução dos prazos.

1.1 Um primeiro balanço positivo, em termos do número de entregas efectuadas…

Apesar dos atrasos iniciais e de uma transposição muito lenta em alguns Estados-Membros[4], o MDE está agora operacional, e o seu impacto, tal como o analisa a Comissão, afigura-se positivo segundo o triplo critério da eficácia, da rapidez e da limitação da intervenção das

[1] A necessária protecção dos direitos fundamentais figura nos considerandos 12 e 13 do preâmbulo e no artigo 1º da decisão-quadro, e as garantias para a pessoa em causa nos artigos 11º a 14º e 26º a 28º.

[2] Proposta de recomendação ao Conselho nos termos do nº 1 do artigo 114º do Regimento do Parlamento Europeu referente à avaliação do mandado de detenção europeu (B6-0455/2005).

[3] Foi enviado um questionário aos parlamentos nacionais, por intermédio do Centro Europeu de Investigação e documentação parlamentar.

[4] Particularmente em Itália, que foi o último Estado-Membro a transpor a decisão-quadro 2005/584/JAI, fazendo-o mesmo depois dos novos Estados-Membros, pelo que não é tida em conta nesta fase para a avaliação da Comissão.

autoridades políticas nas decisões.

A eficácia do MDE pode ser avaliada provisoriamente[1] por 2603 mandados emitidos, 653 pessoas detidas e 104 pessoas entregues em menos de um ano de aplicação. Segundo a Comissão, "o mandado de detenção substituiu assim progressivamente a extradição entre os Estados-Membros e parece mesmo tê-la excedido em volume".

A entrega de nacionais, importante inovação da decisão-quadro relativamente ao sistema tradicional de extradição, tornou-se também realidade, não obstante dificuldades constitucionais, sem dúvida transitórias, em dois Estados-Membros, e se bem que a maior parte dos Estados-Membros tenha decidido aplicar a condição segundo a qual os seus nacionais deverão cumprir a pena no seu próprio território[2].

1.2. ... e de redução dos prazos

Como assinala a Comissão, "contrariamente ao procedimento de extradição, a execução do mandado de detenção enquadra-se em prazos precisos (artigos 17° e 23°). No conjunto, os Estados-Membros cumpriram amplamente as suas obrigações neste domínio. Na realidade, o essencial das entregas parece ter sido realizado em prazos inferiores aos máximos previstos".

Desde que a decisão-quadro entrou em vigor, o tempo médio necessário à execução de um mandado foi reduzido de 9 meses para 43 dias. Em mais de metade dos casos, a pessoa em questão aceita a decisão de entrega e, nesta situação, o prazo médio reduz-se para 13 dias. Trata-se, portanto, de um sucesso incontestável, e um dos objectivos centrais do MDE foi alcançado.

Entre numerosos exemplos possíveis, pode referir-se que a justiça italiana ordenou em 13 de Setembro de 2005 a entrega, no prazo de 10 dias, às autoridades do Reino Unido de uma pessoa suspeita de estar implicada numa tentativa de atentado em Londres, em 21 de Julho.

2. Mas subsistem dificuldades, frequentemente ligadas às modalidades de transposição escolhidas, que poderão reduzir a eficácia do MDE

2.1. Opções de transposição por vezes contestáveis ou mesmo contrárias à decisão-quadro

Segundo informações recolhidas e analisadas pela Comissão, algumas das medidas de transposição tomadas pelos Estados-Membros levantam dificuldades. Dado o seu número e a sua natureza variada, não é possível comentá-las aqui em detalhe: o projecto de recomendação ao Conselho ocupar-se-á delas de forma específica.

Alguns Estados-Membros tendem, de facto, a regressar a elementos do sistema tradicional de extradição (controlo da dupla incriminação, multiplicidade das possibilidades de recusa, etc.), apesar dos seus inconvenientes.

[1] Dados de Setembro de 2004.
[2] Nº 6 do artigo 4º e nº 3 do artigo 5º da decisão-quadro. As excepções são: IE, SK, UK.

Uma das diferenças entre o antigo sistema de extradição e o MDE consiste em que, no processo de extradição clássico, o crime em causa deve ser punível nos dois Estados e poder ser objecto de procedimento penal quer segundo a lei do país de origem do suspeito de crime, quer segundo a lei do país para o qual este será extraditado. O MDE introduz numerosas simplificações a este respeito relativamente aos casos, que são 32, incluídos numa "lista positiva", para os quais já não é necessário verificar a *dupla incriminação*. Para os outros tipos de crimes, continua a ter de se verificar a dupla incriminação, tal com antes do MDE. Devido, nomeadamente, a diferenças de interpretação e de tradução das 32 infracções previstas no nº 2 do artigo 2º da decisão-quadro, que suprime o controlo da dupla incriminação, alguns Estados-Membros decidiram manter, total ou parcialmente, o princípio da dupla incriminação em casos em que, no entanto, a decisão-quadro exclui essa possibilidade[1].

Aos motivos de recusa de execução limitativamente previstos pela decisão-quadro[2], alguns Estados-Membros acrescentaram *motivos suplementares de recusa* que são contrários à decisão-quadro, nomeadamente motivos políticos ou baseados no respeito dos direitos fundamentais ou, ainda, na segurança nacional.

O sistema do mandado de detenção europeu foi inicialmente concebido para funcionar fora de qualquer interferência política e, assim, romper com os defeitos do sistema de extradição clássico. A opção de vários Estados-Membros, de confiar *poderes de decisão a autoridades executivas*, seja na totalidade (DK), seja em parte (DE, EE, LV, LT, FI, SE), não parece conforme com a decisão-quadro. Assim, na Dinamarca, a competência exclusiva de execução e de emissão de um MDE pertence ao Ministério da Justiça, que foi designado a autoridade judiciária competente, o que pode contrariar os objectivos da decisão-quadro.

Vários Estados excluíram da aplicação do MDE factos *cometidos antes de uma determinada data*[3], que deverão, portanto, ser tratados segundo o sistema de extradição. Alguns Estados (FR, IT e AT) fizeram-no em conformidade com o artigo 32º da decisão-quadro, outros não (CZ, LU e SI); os pedidos de extradição que estes últimos apresentem por esses factos correm, consequentemente, o risco de ser rejeitados pelos outros Estados-Membros.

Para além dos limiares mínimos de pena que autorizam a recorrer ao MDE, como anteriormente à extradição, subsistem, de facto, grandes diferenças entre os Estados-Membros quanto à severidade da escala das penas aplicáveis, não havendo um mínimo de harmonização. Estas diferenças foram sublinhadas por juristas que se manifestaram preocupados pela sua incidência sobre o funcionamento do MDE e, mais genericamente, sobre a confiança mútua indispensável num espaço judiciário comum.

---

[1] O nº 2 do artigo 2º da decisão-quadro prevê uma lista de 32 infracções que "caso sejam puníveis no Estado-Membro de emissão com pena ou medida de segurança privativas de liberdade de duração máxima não inferior a três anos e tal como definidas pela legislação do Estado-Membro de emissão, determinam a entrega com base num mandado de detenção europeu, nas condições da presente decisão-quadro e *sem controlo da dupla incriminação do facto*".

[2] Três motivos de não execução obrigatória (artigo 3º) e sete motivos de não execução facultativa (artigo 4º).

[3] Que não pode ser posterior a 7 de Agosto de 2002.

2.2. Dois obstáculos concretos ligados às exigências de formulação, de tradução e de transmissão

As informações sobre os obstáculos concretos encontrados na aplicação do MDE são ainda muito parcelares. No entanto, as mais recorrentes parecem estar ligadas às exigências de formulação, de tradução e de transmissão dos MDE:

As autoridades judiciárias e, por vezes, algumas autoridades centrais, têm exigências variáveis quanto à precisão com que o *formulário* deve ser preenchido e quanto aos documentos que lhe devem ser anexados, o que é motivo de discussões entre autoridades de um e de outro Estado-Membro. Por vezes, é a legislação nacional em vigor que leva as autoridades judiciárias a exigirem documentos não previstos pela decisão-quadro.

O encargo da *tradução* cabe ao Estado-Membro de emissão. Mas só é possível conhecer a língua do Estado-Membro de execução, para a qual deverá ser traduzido o mandado, quando a pessoa é localizada no território da União. Alguns Estados de execução só aceitam o MDE numa língua ou, por vezes, exigem dispor da tradução na sua língua em prazos muito curtos (por exemplo, 48 horas), difíceis de cumprir pelo Estado de emissão.

Para a *transmissão* dos MDE, os novos Estados-Membros, que ainda não fazem parte do SIS – e enquanto se aguarda o SIS II – utilizam a Interpol. A Interpol oferece a possibilidade de transmitir uma cópia digitalizada do mandado; o SIS II, quando for adoptado e estiver em funcionamento, também o permitirá. Porém, algumas autoridades judiciárias exigem ter na sua posse o original do MDE, enquanto outras se contentam com uma transmissão electrónica segura.