PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

22.9.2005

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre o impacto do mandado de detenção europeu nos direitos fundamentais; primeiras orientações para uma recomendação ao Conselho.

(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)

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Adeline Hazan

O presente documento de trabalho analisa o impacto do mandado de detenção europeu (MDE) nos direitos fundamentais; nele serão igualmente formuladas as primeiras orientações para uma recomendação ao Conselho com base no artigo 94 º do Regimento.

1. **O respeito dos direitos fundamentais, elemento-chave da confiança mútua**

A legítima procura da máxima eficácia do MDE não correrá o risco de pôr em causa a protecção dos direitos fundamentais? Dado que visa deter um indivíduo, assegurar a sua detenção e entrega à justiça do país requerente, o MDE tem um efeito directo sobre a liberdade física desse indivíduo e, de um modo mais geral, sobre as liberdades de cada um no seio da União.

1.1. Uma execução suspensa em virtude da jurisprudência constitucional no que respeita, designadamente, aos cidadãos nacionais e aos direitos fundamentais

Alguns Estados-Membros entenderam que deveriam rever a sua Constituição antes da execução do MDE, enquanto outros não o consideraram útil. Nós últimos meses, vários Tribunais Supremos dos Estados-Membros foram chamados a pronunciar-se sobre a execução do MDE, designadamente os Supremos Tribunais da Bélgica, da Alemanha, da Finlândia, da Grécia, da Polónia e da Hungria, assim como, em França, o *Cour de Cassation*.

Até à data, duas decisões, ambas relativas, mais concretamente, à aplicação do MDE aos cidadãos nacionais, revelaram algumas dificuldades. Na Polónia, no Acórdão de 27 de Abril de 2005, o Tribunal considerou que a entrega de cidadãos nacionais não poderia ser feita sem uma revisão da Constituição. O Tribunal estabeleceu um prazo de 18 meses ao Governo para rever a Constituição, a fim de permitir a entrega de cidadãos polacos, sem todavia suspender a aplicação do MDE.

Na República Federal da Alemanha, no seu Acórdão de 18 de Julho de 2005, o Tribunal Constitucional declarou nula e sem efeito a lei alemã relativa à aplicação da decisão-quadro. No seu Acórdão, o Tribunal, embora confirmando que a decisão-quadro pode servir de base jurídica para efeito de entrega, considerou que a entrega de cidadãos alemães para outro Estado-Membro deixará de ser possível até à entrada em vigor de uma nova lei relativa à aplicação da decisão-quadro. Durante esse período, as autoridades alemãs deverão aplicar as disposições relativas à extradição, não podendo já proceder a "entregas". Em contrapartida, poderão continuar a emitir MDE, uma vez que as disposições legais relativas à respectiva emissão não foram anuladas.

O Tribunal de Arbitragem belga aprecia actualmente um recurso de anulação da legislação belga sobre o MDE, que se refere tanto à base jurídica como aos riscos de discriminação nos casos de derrogação ao princípio da dupla incriminação. Na Finlândia, poderá vir a ser ponderada uma revisão constitucional, embora a decisão-quadro já tenha sido objecto de uma transposição, a fim de reforçar a segurança jurídica. Um recurso por inconstitucionalidade poderá ser interposto junto do Tribunal Constitucional checo.

Como ilustra a situação alemã, a execução integral e coerente do MDE entre Estados-Membros vai exigir ainda inúmeros esforços. Na verdade, não é de surpreender que

muitas destas dificuldades surjam a respeito da questão central dos direitos fundamentais.

1.2 Quais são as possibilidades de inexecução do MDE por motivos de protecção dos direitos fundamentais?

Comparativamente à extradição clássica, a judiciarização do MDE constitui *a priori* um factor favorável ao respeito dos direitos fundamentais, posto que limita as possibilidades de uma actuação arbitrária. Convém igualmente recordar que a decisão-quadro é mais precisa do que a extradição tradicional no que respeita, por exemplo, ao princípio *ne bis in idem,* ao direito de recorrer a um advogado ou ao direito de deduzir o tempo de detenção cumprida do período de condenação, o que configura também um progresso do Estado de direito.

Os considerandos 12 e 13 do preâmbulo e o artigo 1º da decisão-quadro fazem explicitamente referência à obrigação de respeitar os direitos fundamentais. O nº 1 do artigo 3º, em particular, prevê que "a presente decisão-quadro não tem por efeito alterar a obrigação de respeito dos direitos fundamentais e dos princípios jurídicos fundamentais consagrados pelo artigo 6º do Tratado da União Europeia[1]". Com efeito, uma aplicação não uniforme da decisão-quadro poderia conduzir a discriminações contra as pessoas detidas com base no MDE, consoante o juiz do Estado de execução tem ou não de proceder a verificações da conformidade do MDE com os direitos fundamentais. Esse controlo poderia não ser conforme com o princípio do reconhecimento mútuo.

A intenção do legislador europeu, com base no princípio da confiança mútua, era a de concentrar o exame judiciário do respeito dos direitos fundamentais no Estado de emissão, ficando o juiz do Estado de execução sujeito à obrigação de recusar reconhecer ou executar um MDE que violasse os direitos fundamentais.

A referência positiva ao artigo 6º do TUE[2] poderia, infelizmente, não ser suficiente para garantir uma protecção completa dos direitos das pessoas, como considerou o Tribunal Constitucional alemão a respeito dos cidadãos alemães.

Entre os motivos obrigatórios de recusa de execução de um MDE não estão explicitamente previstos os casos pelos quais o Estado de execução teria responsabilidades em virtude da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Tais disposições poderiam pôr em causa a responsabilidade de um Estado-Membro no caso de existirem provas de que a pessoa em causa correria realmente o risco de ser submetida a maus-tratos (designadamente, tortura, tratamento desumano ou degradante) e de que, apesar disso, ela seria entregue ao Estado de emissão.[3] A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem é clara a este

[1] O artigo 6º do Tratado da União Europeia apela ao respeito dos direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de Novembro de 1950, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e as tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

[2] E ao mecanismo do artigo 7º do TUE (caso de violação grave e persistente dos princípios do artigo 6º), tal como mencionado no nº 10 do preâmbulo da decisão-quadro.

[3] O nº 4 do artigo 23º da decisão-quadro prevê nomeadamente que: "A entrega pode ser temporariamente suspensa por motivos humanitários graves, por exemplo, se existirem motivos válidos para considerar que a

respeito, sublinhando que o Estado parte na Convenção tem a obrigação de não colocar a pessoa em tais circunstâncias. Na sua avaliação, a Comissão considera que este risco é diminuto[1].

Apenas três motivos de recusa de execução do mandado são tornados obrigatórios pela decisão-quadro (artigo 3º), sendo os restantes sete deixados ao livre critério dos Estados-Membros (artigo 4º). Estes três motivos são a amnistia e os casos em que a pessoa procurada tenha sido definitivamente julgada pelos mesmos factos ou não possa ser responsabilizada devido à sua idade. A este propósito, é de lamentar que a decisão-quadro não inclua explicitamente a obrigação de não entregar um indivíduo nos casos previstos no artigo 3º da CEDH[2].

1.3. Reforçar a avaliação ao serviço da confiança mútua

De forma geral, a instauração de um verdadeiro Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, para ser levado a bom termo, no respeito da diversidade de culturas e sistemas judiciários, exige a criação de um quadro comum de referência e a instauração de um mecanismo de avaliação mútua que vise garantir que os cidadãos europeus são tratados de forma comparável. O Tratado Constitucional oferecia a perspectiva de um reforço da avaliação em complemento das medidas já tomadas na sequência de Tampere[3].

A avaliação recíproca é indispensável se quisermos garantir aos cidadãos europeus um tratamento comparável em toda a União Europeia e reforçar a confiança mútua entre Estados-Membros, facilitando assim a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciárias, e em particular a entrega de cidadãos do seu próprio Estado-Membro a um tribunal de outro Estado[4].

Para além das medidas legislativas, e em apoio destas, dever-se-ia procurar reforçar a cultura comum dos direitos fundamentais na Europa[5]. Medidas de apoio ao diálogo, ao intercâmbio de informações e à constituição de redes entre Tribunais Supremos, órgãos judiciários e profissionais do Direito, e investigadores devem ser encorajadas, como o Parlamento já recomendou. Com efeito, a confiança não se decreta, devendo sim ser desenvolvida e consolidada na prática.

---

entrega colocaria manifestamente em perigo a vida ou a saúde da pessoa procurada. A execução do mandado de detenção europeu deve ser efectuada logo que tais motivos deixarem de existir."

[1] "Num sistema assente na confiança mútua, uma tal situação deveria ser excepcional", COM(2005)63 final, p.6.

[2] O artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem estipula: "Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes".

[3] Em particular, o artigo III-260º prevê a criação de um mecanismo de avaliação mútua das medidas relativas ao ESLJ.

[4] Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho sobre a qualidade da justiça penal e a harmonização da legislação penal nos Estados-Membros (P6_TA(2005)0030, 22.02.2005). Relator: deputado António Costa (2005/2003(INI)).

[5] Resolução sobre a promoção e a protecção dos direitos fundamentais: o papel das instituições nacionais e europeias, incluindo a Agência dos Direitos Fundamentais (P6_TA-PROV(2005)0208, 11.05.2005). Relatora: deputada Kinga Gál (2005/2007(INI)).

A futura Agência dos Direitos Fundamentais deverá desempenhar um papel neste contexto[1].

2. Primeiras orientações para uma recomendação ao Conselho

Tendo em vista a discussão na Comissão LIBE e os debates que iremos realizar com os nossos colegas dos parlamentos nacionais por ocasião dos Encontros Parlamentares a realizar em 17-18 de Outubro de 2005, proponho as primeiras orientações seguintes, que se traduzirão em seguida numa série de recomendações nos termos do artigo 94º do nosso Regimento:

- Não podemos deixar de lamentar que, sendo o MDE um instrumento do terceiro pilar com base nos artigos 31º e 34º do Tratado da União Europeia, o papel do Parlamento Europeu na sua adopção, bem como o controlo pelo Tribunal de Justiça, tenham sido limitados. A fim de colmatar esta lacuna democrática, a cláusula "*passerelle" prevista no artigo 42º do TUE* deve ser activada com a maior brevidade possível, nos termos do espírito das disposições contidas no Tratado Constitucional, as quais, note-se, não constituíram motivo de debate nem de oposição durante as recentes campanhas de ratificação.

- O MDE é uma medida inovadora, que funciona como modelo para o desenvolvimento da cooperação judiciária e o reforço da confiança mútua e que tem um impacto directo sobre as liberdades públicas. Deveriam ser elaboradas, por conseguinte, modalidades específicas de *avaliação*, incluindo uma avaliação aprofundada das dificuldades que os profissionais da Justiça enfrentam no terreno. Seria igualmente de grande utilidade que uma discriminação dos MDE por tipo de infracção figurasse nas próximas avaliações. O Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais devem ser estreitamente associados ao processo de avaliação, inspirando-se no artigo III-260º do Tratado Constitucional.
- Importa garantir os recursos necessários ao trabalho de verificação da qualidade da *transposição*, tarefa que incumbe à Comissão enquanto guardiã dos Tratados, pelo que esta deverá dispor dos recursos indispensáveis para esse fim. Além disso, importa evitar multiplicar as investigações paralelas sobre esta questão, ainda que o Conselho, por se tratar de uma medida do terceiro pilar, possa ser tentado a proceder ao seu próprio estudo. O importante é dispor de dados precisos e fiáveis, sintetizados pela Comissão, e transmitidos, para apreciação, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos parlamentos nacionais.

- Reconhecimento mútuo e harmonização mínima devem ir a par. Não podemos deixar de desejar uma dinâmica mais forte em matéria de harmonização, que, sem de modo algum ignorar nem minimizar as diferenças existentes entre sistemas judiciários nacionais, reforce o *corpus* legislativo comum a partir do qual desenvolver o reconhecimento mútuo. No estádio actual, o Conselho mostra-se demasiado hesitante em matéria de harmonização, descarregando todo o ónus da construção do Espaço Judiciário Europeu sobre o reconhecimento mútuo. Embora este permita fazer

[1] O Parlamento irá pronunciar-se em breve sobre a proposta de regulamento e a proposta de decisão do Conselho relativa à criação de uma Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia COM(2005)280, 30.06.2005.

progressos, os seus efeitos estão limitados se a base legislativa comum for demasiado limitada.