PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

2008/0101(CNS)

5.8.2008

*

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à criação do sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS) em aplicação do artigo 11.° da Decisão-Quadro 2008/XX/JAI
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Luca Romagnoli

Legenda dos símbolos utilizados

*	Processo de consulta *Maioria dos votos expressos*
**I	Processo de cooperação (primeira leitura) *Maioria dos votos expressos*
**II	Processo de cooperação (segunda leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum* *Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum*
***	Parecer favorável *Maioria dos membros que compõem o Parlamento, excepto nos casos visados nos artigos 105.º, 107.º, 161.º e 300.º do Tratado CE e no artigo 7.º do Tratado UE*
***I	Processo de co-decisão (primeira leitura) *Maioria dos votos expressos*
***II	Processo de co-decisão (segunda leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar a posição comum* *Maioria dos membros que compõem o Parlamento para rejeitar ou alterar a posição comum*
***III	Processo de co-decisão (terceira leitura) *Maioria dos votos expressos para aprovar o projecto comum*

(O processo indicado tem por fundamento a base jurídica proposta pela Comissão)

Alterações a textos legais

Nas alterações do Parlamento, as diferenças são assinaladas simultaneamente a ***negrito e em itálico***. Nos actos modificativos, as partes transcritas de uma disposição existente que o Parlamento pretende alterar, sem que a Comissão o tenha feito, são assinaladas a negrito. As eventuais supressões respeitantes a esses excertos são evidenciadas do seguinte modo: [...]. A utilização de *itálico sem negrito* constitui uma indicação destinada aos serviços técnicos e tem por objectivo assinalar elementos do texto legal que se propõe sejam corrigidos, tendo em vista a elaboração do texto final (por exemplo, elementos manifestamente errados ou lacunas numa dada versão linguística). Estas sugestões de correcção ficam subordinadas ao aval dos serviços técnicos visados.

ÍNDICE

Página

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU 5

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....12

PROJECTO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à criação do sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS) em aplicação do artigo 11.° da Decisão-Quadro 2008/XX/JAI
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

(Processo de consulta)

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a proposta da Comissão (COM(2008)0332),

– Tendo em conta o artigo 31.º e o n.º 2, alínea c), do artigo 34.º do Tratado UE,

– Tendo em conta o n.º 1 do artigo 39.º do Tratado UE, nos termos do qual foi consultado pelo Conselho (C6-0216/2008),

– Tendo em conta os artigos 93.º e 51.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A6-0000/2008),

1. Aprova a proposta da Comissão com as alterações nela introduzidas;

2. Convida a Comissão a alterar a sua proposta no mesmo sentido, nos termos do n..º 2 do artigo 250.º do Tratado CE;

3. Solicita ao Conselho que o informe, se entender afastar-se do texto aprovado pelo Parlamento;

4. Solicita nova consulta, caso o Conselho tencione alterar substancialmente a proposta da Comissão;

5. Declara-se determinado a examinar qualquer futura proposta no âmbito do processo de urgência, em estreita cooperação com os parlamentos nacionais, no caso de a presente proposta não se adoptada antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa;

6. Encarrega o seu Presidente de transmitir a posição do Parlamento ao Conselho e à Comissão.

Alteração 1

Proposta de decisão
Considerando 6-A (novo)

Texto da Comissão	*Alteração*
	(6-A) A presente decisão tem por base os princípios já estabelecidos pela Decisão-Quadro 2008/XX/JAI do Conselho relativa à organização e ao conteúdo dos intercâmbios de informações extraídas do registo criminal entre os Estados-Membros, tendo em vista a sua complementação e aplicação no plano técnico.

Or. it

Justificação

Convém especificar que a presente decisão se destina a aplicar e completar um instrumento legislativo já existente, sem alterar os seus princípios.

Alteração 2

Proposta de decisão
Considerando 9

Texto da Comissão	*Alteração*
(9) A fim de assegurar a compreensão mútua e a transparência da categorização comum, cada Estado-Membro deve comunicar uma lista das infracções e sanções nacionais correspondentes a cada tipo previsto no quadro respectivo, bem como a lista dos tribunais penais nacionais. Essas informações devem ser acessíveis às autoridades judiciárias nacionais através de todos os meios electrónicos disponíveis.	(9) A fim de assegurar a compreensão mútua e a transparência da categorização comum, cada Estado-Membro deve comunicar uma lista das infracções e sanções nacionais correspondentes a cada tipo previsto no quadro respectivo, ***juntamente com uma breve descrição dos elementos constitutivos da infracção,*** bem como a lista dos tribunais penais nacionais. Essas informações devem ser acessíveis às autoridades judiciárias nacionais através de todos os meios electrónicos disponíveis.

Or. it

Justificação

Em virtude das diferenças muitas vezes substanciais que caracterizam a definição de infracção nos diversos Estados-Membros, é particularmente conveniente colocar a disposição da pessoa que deverá utilizar o registo criminal o maior número possível de informações. A presente alteração deve ser considerada em conjunto com a alteração 6 infra.

Alteração 3

Proposta de decisão
Considerando 9-A (novo)

Texto da Comissão	*Alteração*
	(9-A) Os quadros de referência que constam dos anexos A e B não se destinam, de forma alguma, a harmonizar os elementos constitutivos de infracção e as penas que estes comportam, o que continua a ser regulado pela legislação nacional.

Or. it

Justificação

É necessário clarificar que a presente decisão não se destina a harmonizar o direito penal material, mas a facilitar o intercâmbio de informações referentes aos registos criminais.

Alteração 4

Proposta de decisão
Considerando 13

Texto da Comissão	*Alteração*
(13) Os quadros relativos aos tipos de infracções e de sanções, bem como as normas técnicas utilizadas para o intercâmbio de informações, devem ser objecto de uma revisão constante e de actualizações regulares. ***Os poderes de execução nesta matéria foram delegados na Comissão, que será assistida por um Comité. O procedimento de regulamentação previsto pelo direito***	(13) Os quadros relativos aos tipos de infracções e de sanções, bem como as normas técnicas utilizadas para o intercâmbio de informações, devem ser objecto de uma revisão constante e de actualizações regulares.

comunitário aplica se mutatis mutandis para a adopção das medidas necessárias à execução da presente decisão.

Or. it

Alteração 5

Proposta de decisão
Artigo 3 - n.º 5

Texto da Comissão	*Alteração*
5. A fim de assegurar o funcionamento adequado do ECRIS, a Comissão fornece um apoio geral e serviços de controlo.	5. A fim de assegurar o funcionamento adequado do ECRIS, a Comissão fornece um apoio geral e serviços de controlo ***e verifica a aplicação correcta das medidas definidas no artigo 6.º***.

Or. it

Justificação

Na fase de aplicação do sistema de ligação, é necessário que a Comissão, que dispõe simultaneamente de uma visão de conjunto e das competências tecnológicas indispensáveis para o efeito, assegure a coordenação e a supervisão.

Alteração 6

Proposta de decisão
Artigo 5 - n.º 1 - alínea a)

Texto da Comissão	*Alteração*
(a) lista de infracções nacionais para cada um dos tipos previstos no quadro das infracções do Anexo A, que deve incluir a designação ou a qualificação jurídica da infracção e a referência à disposição jurídica aplicável. ***Pode*** igualmente incluir uma descrição sucinta dos elementos constitutivos da infracção;	(a) lista de infracções nacionais para cada um dos tipos previstos no quadro das infracções do Anexo A, que deve incluir a designação ou a qualificação jurídica da infracção e a referência à disposição jurídica aplicável. ***Deve*** igualmente incluir uma descrição sucinta dos elementos constitutivos da infracção;

Or. it

Justificação

In virtu' delle differenze spesso sostanziali che caratterizzano la definizione delle fattispecie di reato nei diversi Paesi membri, appare quanto mai appropriato richiedere in via obbligatoria, unitamente al titolo del reato, anche la descrizione dei suoi elementi costituitivi. Al fine di fornire la più completa ed accurata informazione all'autorità giudiziaria, occorre, infatti, renderle immediatamente accessibili sia i dati formali che quelli sostanziali relativi all'infrazione commessa. Tale necessità é a maggior ragione avvertita nel caso in cui il reato non rientri in una delle sottocategorie ma rimanga in una categoria aperta.

Alteração 7

Proposta de decisão
Artigo 6 – frase introdutória

Texto da Comissão	*Alteração*
As medidas de execução seguintes são adoptadas em conformidade com o procedimento previsto no artigo 7.°:	***Se for caso disso e em conformidade com o disposto no n.º 2, alínea c), do artigo 34.º e no artigo 39.º do Tratado da União Europeia, a Comissão propõe ao Conselho a adopção de todas as medidas necessárias para o bom funcionamento do ECRIS e para assegurar a sua interoperabilidade com os sistemas nacionais, tais como***:

Or. it

Alteração 8

Proposta de decisão
Artigo 7

Texto da Comissão	*Alteração*
Artigo 7.º	***Suprimido***
Procedimento de comitologia	
1. Sempre que se faça referência ao presente artigo, a Comissão é assistida por um comité de regulamentação composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão ("Comité").	

2. O Comité aprova o seu regulamento interno.

3. O representante da Comissão apresenta ao Comité um projecto das medidas a tomar. O Comité emite seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão. O parecer é aprovado pela maioria prevista nos n.ºs 2 e 4 do artigo 205.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia no que se refere às decisões que o Conselho deve tomar sob proposta da Comissão. Nas votações do Comité, os votos dos representantes dos Estados-Membros estão sujeitos à ponderação definida no artigo referido. O presidente não vota.

4. A Comissão adopta as medidas previstas desde que sejam conformes com o parecer do Comité.

5. Se as medidas previstas não forem conformes com o parecer do Comité, ou na falta de parecer, a Comissão apresenta imediatamente ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar e informa o Parlamento Europeu.

6. O Conselho pode deliberar por maioria qualificada sobre a proposta no prazo de três meses a contar da data em que o assunto lhe foi submetido.

Se, nesse prazo, o Conselho se tiver pronunciado por maioria qualificada contra a proposta, a Comissão procede ao seu reexame, podendo apresentar ao Conselho uma proposta alterada, confirmar a sua proposta ou apresentar uma proposta legislativa com base no Tratado.

Se, no termo desse prazo, o Conselho não tiver aprovado o acto de execução proposto nem se tiver pronunciado contra a proposta de medidas de execução, o acto de execução proposto será aprovado pela Comissão.

Justificação relativa às alterações 4, 7 e 8

La Corte di Giustizia (C-133/06) ha recentemente ribadito il principio che "le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel Trattato e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni". Conformandosi alla giurisprudenza della Corte, gli emendamenti 4, 7 e 8 sono il frutto di una rigorosa interpretazione del Trattato sull'Unione europea, che non prevede la c.d. Comitologia per le materie disciplinate dal Titolo VI, né autorizza la creazione di basi giuridiche secondarie al di fuori dei casi disciplinati dai Trattati. Il sistema elaborato nel Titolo VI, ed in particolare il combinato disposto degli articoli 34 e 39, prevede, infatti, che eventuali misure di attuazione delle decisioni debbano essere adottate seguendo la procedura indicata dall'articolo 39.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O intercâmbio de informações extraídas dos registos criminais continua a basear-se principalmente nas disposições estabelecidas na Convenção de 1959 do Conselho da Europa relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal e, em particular, nos artigos 13.º e 22.º, que estipulam que tais informações devem ser transmitidas pelo Ministério da Justiça uma vez por ano, pelo menos.

A Comissão, consciente da ineficácia e da particular morosidade do sistema, propôs, a partir de 2005, diversas iniciativas legislativas tendo em vista, por um lado, regulamentar e facilitar o intercâmbio dos registos criminais e, por outro lado, disciplinar a utilização que pode ser feita desses registos pelo Estado-Membro que os recebe.

Este último aspecto foi tratado na decisão-quadro do Conselho relativa à tomada em consideração das decisões de condenação entre os Estados Membros da União Europeia por ocasião de um novo procedimento penal, formalmente adoptada pelo Conselho JAI em 25 de Julho de 2008. Essa decisão-quadro estabelece o princípio de equivalência entre as condenações proferidas por uma autoridade judicial nacional e as proferidas pela autoridade judicial de um outro Estado-Membro.

A Decisão 2005/876/JAI do Conselho relativa ao intercâmbio de informações extraídas do registo criminal é, por ordem cronológica, a primeira medida destinada a regular e facilitar o intercâmbio de informações. Baseia-se no princípio de que cabe a cada Estado-Membro gerir as informações relativas aos seus cidadãos e estipula que as informações extraídas do registo criminal devem ser transmitidas ao Estado-Membro requerente no prazo de 10 dias após a data da apresentação do pedido, utilizando um formulário criado especificamente para esse efeito. As informações recebidas podem ser utilizadas apenas para a finalidade para a qual tenham sido solicitadas.

A proposta de decisão-quadro relativa à organização e ao conteúdo do intercâmbio de informações extraídas do registo criminal entre os Estados-Membros (COM(2005)690) apresentada pela Comissão em fins de 2005 visa ampliar as disposições actuais. O alcance do princípio fundamental segundo o qual o Estado-Membro de que uma pessoa condenada é nacional é o ponto de referência para todos os pedidos relativos ao registo criminal é alargado, a fim de assegurar que sejam disponibilizadas igualmente as condenações proferidas noutros Estados-Membros. Por outro lado, impõe-se ao Estado-Membro no qual é proferida a sentença que se encarregue de fazer acompanhar as condenações de informações sobre a nacionalidade da pessoa condenada e, bem como de actualizar e transmitir todas as informações pertinentes ao Estado-Membro de que a pessoa condenada é nacional.

Em Junho de 2007, o Conselho JAI chegou a um acordo político sobre a proposta de decisão-quadro que engloba as disposições da decisão de 2005 e que a substituirá quando entrar em vigor.

A proposta de decisão ECRIS tem por objectivo, tal como prevê o artigo 11.º da decisão-quadro, completar no plano técnico e informático o sistema criado pelos instrumentos jurídicos anteriores.

Os princípios fundamentais permanecem mais uma vez inalterados:

- O ponto de referência continua a se o Estado-Membro de que a pessoa condenada tem a nacionalidade;
- As informações são conservadas nos registos criminais centrais nacionais e não são directamente acessíveis pelos registos dos outros Estados-Membros;
- Os Estados-Membros gerem e actualizam as suas próprias bases de dados.

Além disso, para facilitar o intercâmbio de informações, foram elaborados códigos de referência para as diferentes categorias de delitos (anexo A) e penas (anexo B).

Há que assinalar, por outro lado, que em Junho de 2006 foi iniciado um projecto-piloto no qual participam a Bélgica, a República Checa, a França, a Alemanha, o Luxemburgo e a Espanha, que estabelece uma ligação electrónica entre os registos centrais desses países. Tendo em conta o êxito do projecto, outros países aderiram entretanto ao mesmo.

Posição do relator

O relator tem uma opinião positiva sobre a proposta, que concretiza, do ponto de vista técnico, a estrutura do registo criminal europeu, tal como é definida na Decisão-Quadro 2008/XX/JAI relativa à organização e ao conteúdo dos intercâmbios de informações extraídas do registo criminal entre os Estados-Membros.

Em particular, o relator toma nota de que o objectivo da presente proposta é aplicar os princípios já acordados em instrumentos jurídicos anteriores, mediante a criação de uma ligação electrónica, cuja inexistência tem impedido até aqui o funcionamento efectivo do sistema europeu de informação sobre os registos criminais. Nesse sentido, a alteração 1 visa clarificar que o presente instrumento jurídico constitui uma medida de execução, salientando que não visa estabelecer novas normas, mas dotar as normas já existentes dos requisitos técnicos necessários para que sejam operativas.

A alteração 3 visa também clarificar o teor da proposta, especificando que os anexos A e B não tem por objectivo harmonizar as infracções penais e as sanções previstas, as quais continuam a estar sujeitas à legislação nacional.

A exigência de encontrar um ponto comum entre 27 sistemas jurídicos distintos que correspondem sensibilidades jurídico-sociais diferentes, levou a Comissão a sintetizar os actos ilícitos penais nas categorias constantes do anexo A. O sistema proposto é formado por células simples e claras que têm a vantagem de ser "compreensíveis" para todos os Estados-Membros, mas que correm o risco de não serem sempre adequadas ou relevantes. Consciente da inevitável aproximação que esse esforço de síntese pressupõe, a Comissão previu igualmente categorias "abertas", as quais, no entanto, por definição, são ainda mais vagas. Para compensar tal generalização, devem ser oferecidos às autoridades judiciais todos os instrumentos cognitivos necessários para compreender e interpretar as informações disponíveis da melhor forma possível. Isto refere-se particularmente aos elementos constitutivos da infracção, que devem ser colocados à disposição das autoridades judiciais, sobretudo nos casos em que a infracção não seja abrangida por uma das subcategorias, enquadrando-se numa categoria aberta.

As alterações 2 e 6 propõem que o documento no qual os Estados-Membros notificam a lista definida no n.º 1, alínea a), do artigo 5.º inclua obrigatoriamente a descrição dos elementos constitutivos da infracção, justamente porque para efectuar uma avaliação adequada da relevância dos registos criminais de um outro Estado-Membro, é necessário dispor de informações adequadas sobre a natureza da infracção à qual o registo se refere.

As autoridades judiciais continuarão a ter a possibilidade de solicitar, se necessário, o texto completo da sentença ou outro tipo de clarificações. No entanto, nesses casos deverão ser seguidos os canais tradicionais da assistência mútua em matéria penal, que se podem revelar longos e complexos.

A esse respeito, o relator espera que sejam introduzidos o quanto antes, instrumentos electrónicos destinados a acelerar a tramitação desses pedidos complementares, bem como a permitir que as autoridades judiciais obtenham rapidamente as informações necessárias.

Nessa perspectiva, há que observar que a proposta ECRIS está inserida no contexto mais geral do sistema de justiça electrónica "E-justice", que visa permitir uma melhor e mais rápida comunicação entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros.

No que respeita, finalmente, às alterações 4, 7 e 8, baseiam-se na orientação confirmada recentemente pelo Tribunal de Justiça no acórdão proferido no processo C-133/06, considerando 54 e seguintes, onde se recorda que as normas relativas à formação da vontade das instituições comunitárias estão estabelecidas no Tratado e, por conseguinte, não têm carácter dispositivo para os Estados-Membros nem para as próprias instituições. De acordo com o Tribunal, reconhecer a possibilidade da criação, por uma instituição, de bases jurídicas derivadas, para reforçar ou simplificar a forma de adopção de um acto equivaleria a atribuir-lhe um poder legislativo que excede o que está previsto no Tratado. Isto significaria também permitir-lhe atentar contra o princípio do equilíbrio institucional, que implica que cada uma das instituições deve exercer as suas competências no respeito do das demais instituições. Além disso, o Tribunal afirma que a adopção de bases jurídicas derivadas não poderia, tão-pouco, ser justificada com base em considerações ligadas à natureza politicamente sensível da matéria em causa ou a uma preocupação de assegurar a eficácia de uma acção comunitária.

O procedimento sugerido pela Comissão Europeia, que actuaria através de um comité presidido pela própria Comissão, é totalmente estranho ao Título VI do Tratado da União Europeia e daria lugar à criação de bases jurídicas derivadas que não estão contempladas no próprio Tratado.

As alterações 4, 7 e 8 têm por objectivo adaptar a proposta da Comissão às directrizes do Tribunal de Justiça e garantir que as medidas de execução que incidem nos conteúdos da decisão sejam adoptadas em conformidade com o disposto nos artigos 34.º e 39.º do Tratado da União Europeia.

Do ponto de vista da protecção de dados de natureza pessoal, que a Comissão LIBE considera um assunto delicado, o relator nota, com satisfação, que não nenhuma objecção a apresentar à proposta da Comissão.

Desenvolvendo os princípios que já constam da decisão-quadro, a presente decisão estabelece que cada Estado-Membro deve centralizar as informações relativas aos seus cidadãos. Cabe à administração central gerir as informações, sendo o único organismo que tem acesso à ligação com os outros registos criminais europeus. Isto significa que nem mesmo as autoridades judiciais têm acesso ao registo europeu e que devem apresentar um pedido de informações ao registro central do próprio país, que se encarrega de enviar as informações ao país ou países interessados. A administração central fica sempre encarregada de receber as informações solicitadas e de as enviar à autoridade judicial requerente. O relator tem a forte esperança de que a gestão dos registos criminais centrais nacionais seja reservada, inclusivamente no futuro, às autoridades nacionais.

A referência à decisão-quadro relativa à protecção de dados pessoais tratados no quadro da cooperação policial e judiciária em matéria penal, que figura no considerando 14 da proposta, garante que as normas previstas na decisão-quadro em questão se apliquem também no caso em apreço. A esse respeito, é referida a possibilidade de adaptar o considerando 10 da Decisão-Quadro 2008/XX/JAI relativa à organização e ao conteúdo dos intercâmbios de informações extraídas do registo criminal entre os Estados-Membros, que faz referência à Convenção do Conselho da Europa para a protecção das pessoas relativamente ao tratamento automatizado de dados de carácter pessoal, adoptada em 28 de Janeiro de 1981, em Estrasburgo, ao considerando 14 da presente decisão, que faz referência, com razão, à decisão-quadro relativa à protecção de dados pessoais tratados no quadro da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Ainda no que respeita à protecção de dados, o relator apoia a decisão de utilizar o sistema S-Testa, que garante a segurança das redes, o que é indispensável quando se trata de informações tão delicadas. Recomenda, por isso, que continue a ser utilizado o sistema S-Testa e que não se permita que as informações extraídas dos registos criminais sejam transmitidas via Internet ou através de outros canais que não garantam os mais altos padrões de segurança.

Conclusão

O relator está profundamente persuadido de que é a necessário realizar o mais rapidamente possível a ligação electrónica dos registos criminais e que, sem a presente proposta, a decisão-quadro relativa à organização e ao conteúdo dos intercâmbios de informações extraídas do registo criminal entre os Estados-Membros permaneceria letra morta.

Assim sendo, as alterações propostas, visam principalmente clarificar o conteúdo da decisão e facilitar a utilização das informações obtidas.

O relator tem consciência também de que a aplicação prática do sistema de ligação exigirá, provavelmente, uma actualização constante, além de precauções e adaptações técnicas. Salienta, porém, que a solução proposta pela Comissão não está em conformidade com os Tratados em vigor nem com as recentes directrizes do Tribunal de Justiça sobre as bases jurídicas derivadas. Solicita, por conseguinte, ao Conselho que sejam observadas as normas estabelecidas nos Tratados e, em particular, nos artigos 34.º e 39.º do Tratado da União Europeia.