

**CONV 258/02**

**WG X 3**

**NOTA**

De:	Secretariado
Para:	Convenção
Assunto:	<b>Mandato do Grupo de Trabalho sobre Liberdade, Segurança e Justiça (Grupo X)</b>

Junto se envia, à atenção dos membros da Convenção, um mandato anotado que desenvolve as perguntas enviadas no CONV 206/02 e que se destina a facilitar o debate do Grupo de Trabalho sobre Liberdade, Segurança e Justiça.

## **Grupo de Trabalho X ("Liberdade, Segurança e Justiça")**

**Presidente: John Bruton, membro do Praesidium**

### **Mandato anotado**

#### **I. Introdução**

1. No debate do plenário da Convenção sobre segurança e justiça (6-7 de Junho) foi afirmado que a liberdade, a segurança e a justiça são áreas em que os cidadãos geralmente aceitam mais ampla dimensão europeia. Foi também recordado que, por si sós, os Estados-Membros têm falta de recursos que lhes permitam combater a criminalidade, nomeadamente a criminalidade transfronteiriça, como é o caso do tráfico de droga, da criminalidade organizada, do tráfico de seres humanos, etc. Em diversos momentos do debate, foi abordada a questão do quadro institucional da União, especialmente a divisão em pilares e a complexidade dos diplomas legais. Nas conclusões, o Presidente da Convenção propôs uma análise mais aprofundada de certas questões, e, em especial, a constituição de um grupo de trabalho.
2. Este documento destina-se a explicar resumidamente o pano de fundo destas questões <sup>1</sup>.

#### **II. Questões a considerar**

1. Que tipo de melhoramentos deveriam ser introduzidos nos Tratados, por forma a favorecer a verdadeira criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça em todas as suas vertentes?

Há, entre os membros da Convenção, um amplo consenso para considerar que a actual situação não é satisfatória, nem em termos de eficiência prática, nem de organização jurídica dos Tratados. O Grupo deve tratar um amplo leque de questões ou assuntos. Alguns poderão ser abordados em termos concretos, outros estão mais intimamente ligados a questões mais gerais, como a

---

<sup>1</sup> Recorda-se aos membros do Grupo que o doc. CONV 69/02 explica os diferentes problemas mais em pormenor e contém diversas vias a explorar. Deve também fazer-se referência ao doc. CONV 97/02, que contém o resumo da reunião plenária de 6-7 de Junho na área da liberdade, segurança e justiça. Os docs. CONV 69/02 e CONV 97/02 constituem um quadro de referência útil para os debates a realizar.

arquitetura geral da União (por exemplo, a divisão em pilares). Alguns destes assuntos são referidos nas perguntas 2, 3 e 4 do presente mandato anotado.

Os membros do Grupo de Trabalho poderiam explorar alguns melhoramentos práticos, como, por exemplo:

- Questões relacionadas com a cooperação policial e a Europol. É de um modo geral aceite que a criminalidade transfronteiriça constitui uma ameaça comum que deve ser abordada conjuntamente. Actualmente, a Europol não possui nem meios legais, nem materiais para desempenhar a sua missão; nomeadamente, não tem poderes para pedir às polícias nacionais que abram inquéritos. Deve notar-se que, para muitos membros da Convenção, o reforço da Europol deve ser feito em paralelo com um maior controlo parlamentar e judicial deste serviço; de uma maneira mais geral, tem sido defendida uma completa integração da Europol (incluindo o seu orçamento) no quadro institucional da UE;
- A cooperação judiciária em matéria civil como em matéria penal e o desenvolvimento da Eurojust são de primordial importância. Devem explorar-se os meios de reforçar a Eurojust, em função da experiência adquirida durante as suas primeiras semanas de funcionamento. São também vias a explorar o aumento da cooperação entre a Eurojust e o Ministério Público dos diversos Estados-Membros, bem como uma cooperação mais estreita entre os Ministérios Públicos nacionais. Para algumas pessoas, a Eurojust poderia, a prazo, prefigurar a designação de um Procurador-Geral Europeu. Se a ideia vier a ser aceite pelo Grupo, poder-se-ia então reflectir sobre quais seriam os tipos de crimes para que esse Procurador teria jurisdição e se deveria ser autorizado a mover acções em tribunais a nível nacional ou apenas a nível europeu;
- Melhorar os controlos nas fronteiras externas terrestres e marítimas da UE é visto por muitos membros da Convenção como uma nova e valiosa área de cooperação reforçada. Há um consenso na Convenção no sentido de que podem ser realizados progressos nesta área. Foram sugeridas diversas propostas, que vão desde uma mais estreita cooperação entre os serviços dos Estados-Membros até uma unidade conjunta de guardas fronteiriços. O Grupo poderia estudar essas propostas, tanto de um ponto de vista jurídico como logístico.

No que se refere às questões e assuntos mais latos relacionados com a organização geral da União, vale a pena referir os seguintes:

- A política europeia em matérias relacionadas com o asilo e imigração tem sido descrita por muitos membros da Convenção como demasiado limitada. A actual situação e o tratamento dado na Europa aos candidatos a asilo e aos imigrantes clandestinos são muitas vezes encarados como fonte de problemas. As ambiciosas Conclusões do Conselho Europeu de Tampere ainda não foram totalmente implementadas e os progressos realizados têm sido menos rápidos e substanciais do que o esperado. É necessário analisar os meios, tanto a nível jurídico como prático, para inverter esta situação. Neste contexto, o Grupo deveria considerar as questões da "repartição dos encargos" e dos mecanismos adequados para alcançar a solidariedade entre os Estados-Membros. Poder-se-ia explorar a perspectiva de uma verdadeira política comum.
- Merece especial atenção a necessidade de equilíbrio entre os requisitos de segurança e o respeito pelos valores fundamentais. O Grupo poderia analisar as diversas vias para preservar um equilíbrio adequado, tendo em mente o trabalho actualmente em curso no Grupo de Trabalho sobre a integração da Carta dos Direitos Fundamentais.
- No decurso da sessão plenária, diversos membros salientaram a dimensão externa da política de justiça e assuntos internos, pedindo uma cooperação renovada nesta área, nomeadamente com os países vizinhos.

2. Em particular, que tipo de melhoramentos deveriam ser introduzidos nos instrumentos e procedimentos?

É de um modo geral aceite que os instrumentos e procedimentos existentes, em especial o "terceiro pilar", já não parecem adequados, tendo em conta as fortes ambições políticas desenvolvidas desde o Conselho Europeu de Tampere e os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Do mesmo modo, há fortes apelos para se simplificar o sistema institucional e jurídico particularmente complexo nas áreas da Justiça e Assuntos Internos.

Em primeiro lugar, as deficiências dos instrumentos jurídicos do "terceiro pilar" são óbvias: as "convenções" raramente são usadas devido ao seu complicado processo de entrada em vigor e as "decisões-quadro" e "decisões" não produzem efeitos directos. O Grupo poderia estudar as vantagens de um eventual recurso a alguns dos instrumentos jurídicos desenvolvidos no direito comunitário. Poderia também estudar a possibilidade de tornar o regime geral de jurisdição do Tribunal de Justiça aplicável à Justiça e aos Assuntos Internos, dados os problemas inerentes ao actual sistema (inexistência de processo judicial eficaz contra os Estados-Membros que não cumpram as suas obrigações, diversos outros limites ao controlo judicial e geometria variável no

que se refere ao procedimento de decisão prejudicial, o que dá origem a preocupações em matéria de direitos individuais).

Além disso, o debate em plenário mostrou uma clara necessidade tanto de uma maior eficácia, como de uma legitimidade e de um controlo mais democráticos do processo decisório. Assim, pode perguntar-se se questões tão sensíveis como um sistema de asilo comum, uma polícia europeia ou um Procurador-Geral Europeu podem ser tratadas num processo legislativo em que a participação parlamentar se limita a uma mera consulta do Parlamento Europeu e em que o Conselho delibera à porta fechada. Simultaneamente, poderia ser reponderado o direito de iniciativa de cada Estado-Membro – que nem sempre tem contribuído para a coerência e o respeito pela subsidiariedade. Outra questão importante é a do controlo parlamentar das acções operacionais da Europol; este tipo de questão tornar-se-ia ainda mais candente se fossem dados verdadeiros poderes operacionais a órgãos como uma força de polícia europeia, uma guarda de fronteiras europeia comum ou um Procurador-Geral Europeu. O Grupo poderia analisar os eventuais modelos dessa análise parlamentar.

O Grupo de Trabalho poderia também considerar se, tanto nas áreas do actual "terceiro pilar" como do asilo e imigração, a unanimidade numa União alargada seria sustentável e se bloquearia qualquer decisão política eficaz. Neste contexto, poder-se-iam explorar técnicas de abstenção construtiva e de cooperação reforçada e rever os actuais acordos de "opt-in", altamente complexos.

Finalmente, se a análise feita pelo Grupo das questões acima referidas mostrar que seria preferível colocar todas as questões da área da liberdade, segurança e justiça no mesmo quadro jurídico comum, o Grupo deverá então analisar se haverá necessidade de regras processuais especiais para esse quadro e para quais dos seus aspectos.

3. De que modo poderiam identificar-se melhor as questões do domínio penal que requerem uma acção a nível da União? Em que moldes deveria intensificar-se a cooperação judiciária em matéria penal?

O Grupo deve explorar a possibilidade de definições mais simples e mais compreensíveis da competência da UE em questões de direito penal. Os principais critérios de acção a nível europeu poderiam ser, por exemplo, a dimensão transnacional de um crime ou das suas consequências, os efeitos das disparidades existentes nas legislações nacionais relativas à criminalidade transnacional ou organizada, ou a necessidade de instaurar processos contra certos tipos de crime através da cooperação a nível da União. Poder-se-ia pensar numa eventual distinção entre a harmonização do

direito penal substantivo (definição de crimes, sanções máximas e mínimas), que poderia ser necessária apenas numa medida limitada, e outros domínios em que a União poderia promover instrumentos de cooperação judicial baseados no reconhecimento mútuo (como o mandado de captura europeu). Deveria ser também considerada a hipótese de prever algumas regras comuns ou normas processuais mínimas.

Entre os possíveis instrumentos para reforçar a cooperação judicial em matéria penal, o Grupo poderia debater as maneiras de desenvolver mais a Eurojust (ver acima).

4. Que adaptações poderiam também ser feitas nas disposições do Tratado que definem a competência comunitária, nomeadamente em matéria de imigração e de asilo?

Houve quem argumentasse durante a sessão plenária que era possível melhorar as disposições do Título IV do TCE, que definem as competências comunitárias na área da liberdade, segurança e justiça. Esta posição tem sido defendida em especial em relação ao art. 63.º do TCE, relativo ao asilo e à imigração. O Grupo poderia, nomeadamente, interrogar-se sobre se as "normas mínimas", como os n.ºs 1 e 2 do art. 63.º, que regulam as competências da Comunidade nas áreas do asilo e da protecção temporária/subsidiária, poderiam ser simplificadas e reforçadas, de modo a ficar mais em consonância com o ambicioso objectivo político de um "sistema comum de asilo", acordado em Tampere. O risco de bloqueio resultante da regra da unanimidade numa União alargada poderia levar o Grupo a considerar se não se deveria ir mais além na introdução da VMQ e/ou no procedimento de co-decisão do que o que foi acordado em Nice na área do asilo, bem como em áreas da política da imigração, de preferência claramente definidas.