

CONV 313/02

WG X 6

**NOTA**

---

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho sobre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Grupo X)
Assunto:	Síntese da reunião de 25 de Setembro de 2002

---

A segunda reunião do Grupo de Trabalho sobre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Grupo X) realizou-se em 25 de Setembro de 2002, das 11h00 às 13h00 e das 15h00 às 18h00, sob a presidência de John Bruton. Do anexo consta a lista de presenças dos membros do Grupo.

1. Luta contra o crime organizado (perspectiva dos serviços nacionais de polícia)
  - Declaração de Patrick ZANDERS, Director da Polícia Federal (Bélgica), e
  - Declaração de John ABBOTT, Director do Serviço Nacional de Informação Criminal (Reino Unido),seguidas de uma troca de impressões.

Dando início à reunião, o Presidente afirmou que deveriam ser destacadas as questões que não requerem alterações aos Tratados.

Patrick Zanders e John Abbott referiram nas suas declarações <sup>1</sup>, nomeadamente, o seguinte:

- Os dois peritos traçaram uma panorâmica convergente da actual situação da criminalidade nos respectivos países e na Europa, bem como das prioridades dos seus serviços, nomeadamente a luta contra o terrorismo, o tráfico de drogas, o tráfico de seres humanos e a imigração ilegal, a pedofilia, a fraude organizada e o branqueamento de capitais.
- Neste contexto, John Abbott destacou várias características do moderno crime organizado.

---

<sup>1</sup> Todos os peritos ouvidos nesta reunião declararam manifestar-se a título pessoal.

Especificou, designadamente, que o crime organizado reage com rapidez às mudanças das "condições do mercado", inflectindo para novas áreas de criminalidade (note-se, por exemplo, a recente tendência para uma diminuição do tráfico de droga e um aumento do tráfico de pessoas e de cigarros), tirando lições das derrotas e explorando as vantagens da livre circulação de pessoas, bens e capitais dentro da União. Patrick Zanders, por seu turno, fez uma referência especial aos crimes praticados por menores não acompanhados provenientes da Europa Oriental e dirigida por grupos criminosos organizados numa tentativa de contornar o direito penal.

- Saudando embora os progressos realizados ao longo dos últimos anos, ambos os peritos deram conta daqueles que, em sua opinião, são os grandes obstáculos que actualmente impedem o desenvolvimento de uma cooperação mais eficaz em matéria de aplicação da lei a nível da União.
- Ambos frisaram os problemas que neste momento se fazem sentir devido às divergências entre as normas processuais dos diferentes Estados-Membros (John Abbott lembrou, por exemplo, as regras em matéria de obtenção e admissibilidade das provas, o recurso a informadores, as testemunhas cooperantes, as regras de divulgação, a protecção de dados, etc.). Patrick Zanders criticou também a falta de harmonização das regras substantivas de direito penal.
- Ambos se mostraram desagradados com o modo como funciona actualmente o Conselho de Administração da Europol (de que fazem parte), que em seu entender está sobrecarregado com questões jurídicas de pormenor e não pode dar a devida atenção ao planeamento estratégico, à definição das prioridades e ao acompanhamento do desempenho do referido serviço de polícia, devido, entre outros factores, à rotação semestral da Presidência. Têm sido inúmeras as ocasiões em que os quinze membros daquele Conselho tomam posições nacionais em vez de adoptarem uma perspectiva europeia comum. A Europol é obrigada a obedecer a trâmites burocráticos desproporcionados até para levar a cabo simples medidas básicas.
- Ambos confirmaram que a eficácia da Europol é prejudicada pelo reduzido volume de informação por parte das autoridades dos Estados-Membros; John Abbott fez também referência à falta de clareza das regras aplicáveis à Europol.
- Ambos consideraram que o Grupo Operacional dos Chefes das Polícias, recentemente criado, não está a desempenhar o papel previsto pelo Conselho Europeu em Tampere.
- Patrick Zanders lamentou a ausência de um planeamento estratégico global e de prioridades definidas a nível da UE, bem como de um enquadramento para a cooperação operacional multilateral entre os serviços operacionais dos Estados-Membros. No seu entender, as sucessivas Presidências apresentam ao Conselho muitas iniciativas sobrepostas e por vezes contraditórias. Por outro lado, segundo este perito, não há um acompanhamento e um controlo adequados da implementação das acções aprovadas ao nível da União. Considerou que a actual estrutura do Conselho no domínio da cooperação policial não funciona devidamente porque se vê obrigada a desempenhar indistintamente demasiadas funções diferentes ao mesmo tempo.

- Patrick Zanders considerou que os Estados-Membros continuam a privilegiar frequentemente as formas bilaterais de cooperação operacional, em detrimento das formas multilaterais, devido à rigidez jurídica e à burocracia que caracterizam estas últimas.
- Os peritos também formularam sugestões concretas para melhorar futuramente esta situação:
- Patrick Zanders considerou que o Conselho deveria aprovar um "plano estratégico de segurança" que definisse as grandes prioridades da luta anti-criminalidade e estabelecesse uma relação apropriada entre essas prioridades e as capacidades necessárias. John Abbott preconizou que se passe da cooperação (sob forma de resposta *ad hoc* aos problemas detectados) a uma colaboração e coordenação *permanentes*.
- Ambos os peritos apelaram a um maior grau de harmonização ou aproximação de determinados elementos do direito processual penal (ou, nos termos de John Abbott, dos "processos de trabalho" e das "práticas operacionais"). Além disso, Patrick Zanders defendeu a necessidade de uma maior harmonização nos capítulos prioritários do direito penal substantivo, ao passo que John Abbott afirmou que o melhor caminho é o reconhecimento mútuo (acompanhado de uma harmonização processual), não se mostrando convencido da necessidade de instituir um "direito penal federal europeu".
- Patrick Zanders propôs que seja feita uma separação mais nítida entre as funções actualmente desempenhadas no Conselho e introduzida uma estrutura dupla que estabeleça uma distinção entre os procedimentos de criação do quadro normativo, por um lado, e a estrutura de cooperação operacional entre os Estados-Membros e os seus serviços, com base em compromissos formais, por outro.
- Interrogados acerca da perspectiva de um "FBI europeu", os dois peritos reconheceram que determinadas debilidades militam contra a transposição directa do modelo americano, perspectiva esta que, no entender de John Abbott, exigiria que tanto os crimes como os processos fossem uniformemente definidos ao nível da UE e faria correr o risco da perda de contacto com as forças de polícia locais. Defendeu que, em vez disso, se faça um melhor aproveitamento das potencialidades das estruturas existentes. Para Patrick Zanders, a melhor via de desenvolvimento seria reforçar a operacionalidade da Europol, para que esta pudesse coordenar as investigações e liderar as equipas de investigação conjuntas, não se limitando a cumprir a mera função de apoio que agora lhe cabe; considerou, todavia, que a solução certa seria a evolução a longo prazo para uma espécie de "FBI europeu" e um procurador-geral europeu. Para John Abbott, convém estudar atentamente as consequências da criação deste procurador.
- Ambos desaconselharam qualquer tentativa de definir no Tratado uma lista exaustiva de crimes que requerem uma harmonização ou cooperação a nível da União, lembrando que a experiência já demonstrou que a criminalidade organizada se move rapidamente de uma área para outra e desenvolve sem cessar novas actividades criminosas. A acção da União, e em particular a actividade da Europol, deveria visar o combate ao crime organizado ou às formas graves de criminalidade em geral. Segundo Patrick Zanders, seria preferível que os ministros

reunidos no Conselho definissem os tipos de crime a que deve ser dada prioridade para actuar ao nível da União. Poder-se-ia tender para uma harmonização destes tipos de crimes graves.

- Ambos os peritos realçaram a necessidade de estabelecer laços mais estreitos entre a Europol, a Eurojust e o Grupo Operacional dos Chefes das Polícias, bem como a importância de evitar sobreposições e duplicações.
- Patrick Zanders mencionou ainda a necessidade de melhorar a formação dos agentes de polícia, tendo sugerido neste contexto a criação de uma verdadeira Academia de Polícia.
- Patrick Zanders declarou que nada, em seu entender, se oporia à "comunitarização" da cooperação policial na União.

## 2. Luta contra o crime organizado (perspectiva dos organismos europeus)

- Declaração de Jürgen STORBECK, Director da EUROPOL, seguida de uma troca de impressões

Na sua declaração e em resposta às perguntas formuladas pelos membros do Grupo, Jürgen STORBECK interveio do seguinte modo:

- Na sua panorâmica da actual situação da criminalidade e das prioridades da Europol na luta anti-crime, confirmou as informações dadas por Patrick Zanders e John Abbott (cf. *supra*). Referiu também, por exemplo, que mesmo ilícitos menos graves (como o furto) são cada vez mais frequentemente organizados por grupos criminosos internacionais e que é cada vez mais estreita a cooperação entre esses grupos a nível mundial. No que respeita aos domínios prioritários da luta anti-crime na Europa, confirmou os esclarecimentos dos outros peritos e referiu a criminalidade informática e a falsificação do euro como novas prioridades de acção da Europol.
- Confirmou a análise dos problemas feita por Patrick Zanders e John Abbott quanto aos obstáculos que se levantam a uma actuação mais eficaz por parte da Europol e a uma cooperação policial mais intensa, tendo contudo destacado os progressos assinaláveis realizados desde o início das actividades daquele serviço. Aludiu neste contexto ao sistema de telecomunicações da Europol, às suas análises sobre as organizações criminosas e à introdução de um banco de dados para a investigação de casos concretos.
- Segundo afirmou, persiste a tendência, da parte dos Estados-Membros, para dar demasiado destaque à soberania nacional nesta matéria; insistem, mais concretamente, em que todas as questões estratégicas – e até as questões operacionais e técnicas de pormenor – abordadas no Conselho de Administração da Europol sejam decididas por unanimidade. Daí que a cooperação policial no âmbito da Europol não reaja com a necessária rapidez aos novos fenómenos da criminalidade, tanto em termos de adaptação do seu próprio quadro jurídico como no que toca a aspectos práticos como a formação. Além disso, Jürgen Storbeck

lamentou que a Europol tenha de funcionar com 11 línguas e que não tenha sido adoptada uma língua de trabalho única.

- Lamentou também que as decisões aprovadas pelo Conselho não sejam implementadas e que a sua aplicação não seja controlada e avaliada. Por exemplo, não há presentemente nenhum mecanismo de controlo que permita verificar se os Estados-Membros cumprem as suas obrigações de informação à Europol, salientando que a transmissão de dados e informações é indispensável para a eficácia deste serviço.
- Considerou que as prioridades nacionais da luta contra a criminalidade nem sempre são mutuamente compatíveis. Constatou que a nível europeu existe actualmente uma acentuada duplicação de esforços entre os – concorrentes e nem sempre compatíveis – sistemas, iniciativas, organismos e bancos de dados recentemente criados (EUROPOL, Schengen, OLAF, EUROJUST, diversas redes, etc.), e defendeu a racionalização desses diferentes organismos e redes.
- Em seu entender, o controlo parlamentar da Europol é actualmente pouco claro; este serviço responde perante demasiados parlamentos nacionais. No interesse da própria Europol, deveria ser exercido um controlo democrático mais forte e mais eficiente. Considerou que o controlo pelo Parlamento Europeu poderia dar solução a este problema.
- Considerou demasiado complexo o processo actualmente previsto para a alteração da Convenção Europol e das respectivas normas de execução; muitos textos importantes ainda não entraram em vigor por não terem sido ratificados por todos os Estados-Membros. Por exemplo, desde há dois anos têm sido feitas tentativas para alterar aquela convenção por forma a restringir a regra da unanimidade. Reconhecendo embora que o sistema existente garante uma boa aceitação, pelos Estados-Membros, das convenções que ratificaram, afirmou que haveria vantagens em transformar a Convenção Europol e as respectivas normas de execução num instrumento de direito comunitário, tornando assim mais rápidas as modificações necessárias.
- Esclareceu que presentemente a Europol não lidera, antes influi e participa nas investigações a nível nacional, tendo contribuído recentemente para detenções importantes. Falando das perspectivas de maior operacionalidade do papel da Europol, estabeleceu uma distinção entre as investigações, em que pode antever um papel mais marcante para a Europol (por exemplo, poderia ser autorizada a interrogar testemunhas), e os poderes executivos (como os mandados de confisco ou de detenção), que deveriam continuar a caber às autoridades nacionais. Todavia, um alargamento substancial das funções de investigação da Europol levantaria o problema de saber a quem caberia então controlar a Europol e com ela cooperar a nível judicial. Durante o debate, apesar de aceitar a ideia de que importa consolidar primeiro as ferramentas de cooperação disponíveis, Jürgen Storbeck defendeu o objectivo de uma maior centralização da cooperação policial na Europa, enquadrada, contudo, por responsabilidades bem definidas e por regras bem claras. Declarou ainda que, quanto mais vastos forem os

poderes operacionais que venham a ser conferidos à Europol, mais necessário se tornará rever o Protocolo relativo às suas imunidades (acrescentando que até à data estas nunca foram invocadas pela Europol).

- Para Jürgen Storbeck, nalgumas áreas da criminalidade em que se manifesta uma necessidade típica de resposta europeia, por exemplo, a fraude lesiva dos interesses financeiros da União e a falsificação do euro, seria vantajoso que a UE se dotasse de instituições como um procurador-geral europeu e/ou uma polícia europeia.

3. Declaração de Michael KENNEDY, Presidente da EUROJUST

Declaração de Franz-Hermann BRÜNER, Director-Geral do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), seguida de uma troca de impressões

Na sua declaração introdutória, Michael Kennedy referiu, entre outros, os seguintes pontos:

- Começou por relatar o historial da Eurojust desde o Conselho Europeu de Tampere até à sua criação formal, em Março de corrente ano, e a subsequente transferência da sua sede para Haia. Neste contexto, apontou para os limitados recursos de que a Eurojust dispõe (actualmente, só um perito nacional destacado no secretariado). Explicou ainda o funcionamento prático da Eurojust, que constitui um colégio de magistrados, procuradores e agentes de polícia nacionais com funções equivalentes. Informou que a Eurojust esteve, até agora, envolvida em cerca de 300 processos, metade dos quais ligados ao terrorismo, ao branqueamento de capitais e ao tráfico de droga.
- Descreveu a função da Eurojust como a de um "lubrificante" dentro do sistema europeu de cooperação judiciária em matéria penal (que continua a basear-se essencialmente na Convenção do Conselho da Europa de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal, de 1959). Esta função, que visa facilitar a cooperação entre as autoridades nacionais, inclui assistência de ordem prática, designadamente na elaboração de cartas rogatórias. É também objectivo da Eurojust melhorar a coordenação no que toca às investigações e procedimentos penais instaurados pelos procuradores nacionais. Michael Kennedy salientou, em especial, que assiste à Eurojust o direito de, em determinados casos, requerer que seja uma autoridade nacional a dar início às investigações; poderá este ser um poderoso instrumento, uma vez que uma autoridade nacional que se recuse a satisfazer esse pedido terá de expor as suas razões à Eurojust, que, por sua vez, pode dar a conhecer ao público, nos seus relatórios periódicos, o seu ponto de vista sobre esses casos.
- Salientou que, graças à sua composição, a Eurojust pode "fazer a ponte" entre os sistemas baseados na "common law" e os baseados no direito civil (nomeadamente, os diferentes estatutos dos serviços de polícia, procuradores, magistrados de instrução, ...).
- Criticou as actuais sobreposições entre diversos organismos (Europol, Eurojust, OLAF) e apontou para a necessidade de uma maior coordenação entre eles.

- Aludiu às dificuldades práticas decorrentes das diferentes normas processuais existentes nos Estados-Membros (diferentes mecanismos de fiscalização, normas de obtenção de provas). Exortou a União a elaborar um texto jurídico sobre a obtenção de provas que garanta que, sempre que agentes de diversos Estados-Membros trabalhem em conjunto numa equipa, as provas por eles recolhidas sejam admissíveis em tribunal em todos os Estados-Membros envolvidos.

Na sua declaração introdutória, Franz-Hermann Brüner focou, nomeadamente, as seguintes questões:

- Começou por relatar os antecedentes da missão do OLAF, nomeadamente o facto de a União dispor de um avultado orçamento próprio exposto a sérios riscos de fraude, tanto em termos de receitas como de despesas, e referiu que as perdas estimadas em relação aos interesses financeiros da União ascendem anualmente a 2 000 milhões de euros.
- O Conselho decidiu, em 1996, que a Comunidade passasse a dispor de competência própria relativamente às investigações administrativas levadas a cabo em conjunto com os Estados-Membros (competência inicialmente exercida pela UCLAF e, desde 1999, pelo OLAF). O Tratado refere que os interesses financeiros da Comunidade constituem um valor comum. No entanto, segundo Franz-Hermann Brüner, a protecção dos dinheiros europeus nem sempre é prioritária para as autoridades nacionais, e a forma como são tratados os processos investigados pelo OLAF varia frequentemente de Estado-Membro para Estado-Membro. Muito poucas das investigações levadas a cabo pelo OLAF conduzem, na realidade, à instauração de acções judiciais propriamente ditas nos Estados-Membros, sendo por vezes difícil saber quais foram os seus resultados concretos. A recuperação dos capitais desviados é muitas vezes demasiado morosa.
- Franz-Hermann Brüner apelou a que se tente encontrar, a nível europeu, uma solução para a protecção dos interesses financeiros da União. Actualmente, o OLAF e a Eurojust, embora trabalhem em conjunto, operam em diferentes pilares; a seu ver, seria necessário encontrar, de futuro, uma solução comum. Franz-Hermann Brüner aludiu ainda à questão do Procurador-Geral Europeu proposto pela Comissão (sobre este tema procedeu-se, na semana transacta, a uma audição) como solução susceptível de proporcionar um instrumento altamente especializado.

Michael Kennedy, Olivier de Baynast, Vice-Presidente da Eurojust (em especial para as questões relativas à sua esfera de responsabilidades dentro da Eurojust) e Franz-Hermann Brüner formularam, entre outras, as seguintes observações em resposta a questões colocadas por membros do Grupo:

- Todos os oradores preconizaram um estreitamento das relações entre a Europol, a Eurojust e o OLAF.
- Michael Kennedy declarou que a Eurojust não poderá desenvolver-se se os processos não lhe forem voluntariamente transmitidos pelos Estados-Membros, uma vez que não pode ser ela a exigir a sua transmissão. Anunciou ainda o próximo relatório da Eurojust, em que são identificados mais de vinte obstáculos específicos à eficácia do auxílio judiciário mútuo.

- Olivier de Baynast referiu que o direito penal europeu enferma de uma certa falta de visibilidade para os profissionais da Justiça. Apelou a que seja elaborado um "texto superior" que englobe toda essa legislação e a que se defina, de modo mais incisivo, a Europa como espaço judiciário comum a que todos os magistrados da Europa deveriam estar vinculados. Defendeu também a criação de uma base jurídica forte que garanta que a Eurojust receba as informações necessárias, bem como a consagração no Tratado do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais. Ao abordar o "problema dos instrumentos jurídicos", Olivier de Baynast criticou o facto de os Estados-Membros estarem actualmente a desperdiçar esforços na negociação de textos que não virão a ser ratificados ou implementados.
- Franz-Hermann Brüner salientou a necessidade de se garantir um tratamento equitativo, em todos os Estados-Membros, no que respeita ao seguimento judicial dos casos de fraude lesiva do orçamento da UE, especialmente tendo em conta o alargamento, e considerou que as obrigações que incumbem aos Estados-Membros nesta matéria, por força do Tratado, deverão ser cumpridas de forma mais estrita.
- Franz-Hermann Brüner confirmou que, em confronto com as declarações proferidas pelos representantes da Europol e da Eurojust, pode concluir que se lhe deparam menos dificuldades com o fluxo de informações dos Estados-Membros, graças às obrigações legais de intercâmbio de informação decorrentes da regulamentação comunitária.
- Franz-Hermann Brüner assinalou a existência de dificuldades com as diferentes definições de "fraude" nos Estados-Membros, o que faz com que, nomeadamente, a comunicação a nível europeu sobre os casos de fraude se torne problemática.
- Franz-Hermann Brüner confirmou que as investigações levadas a cabo pela sua unidade são completamente independentes das instituições. Michael Kennedy informou que o grau de independência dos membros da Eurojust é determinado pelos regimes jurídicos nacionais ao abrigo dos quais operam.
- Quanto à proposta tendente à criação de um Procurador-Geral Europeu, Michael Kennedy recomendou que se analisasse em pormenor se essa transformação é realmente necessária; considerou, em especial, que, na prática, a diferença entre os poderes do Procurador Europeu para conduzir investigações e o direito que actualmente assiste à Eurojust para requerer o início das mesmas seria mínima. O primeiro grande objectivo será fazer com que a Eurojust funcione: se, contudo, se avançar com a ideia de instituir um Procurador Europeu, entendem os membros da Eurojust que essa figura deverá ser criada com base na própria Eurojust.
- Tanto Michael Kennedy como Franz-Hermann Brüner confirmaram que uma Carta dos Direitos Fundamentais juridicamente vinculativa não deverá ocasionar alterações ou problemas no seu trabalho prático.



**Lista de presenças dos membros do Grupo  
na reunião de 25 de Setembro de 2002**

- **John BRUTON, Presidente, membro do Praesidium**
- **Pat CAREY**
- **Josef CHABERT**
- **Alberto COSTA**
- **Ben FAYOT**
- **Jacques FLOCH**
- **David HEATHCOAT AMORY**
- **Oskaras JUSYS**
- **Jürgen MEYER**
- **Marie NAGY**
- **Androula VASSILIOU**
- **António VITORINO (Michel PETITE)**