

CONV 346/02**WG X 8****NOTA**

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho sobre a Liberdade, Segurança e Justiça (Grupo X)
Assunto:	Síntese da reunião de 8 de Outubro de 2002

A terceira reunião do Grupo teve lugar em 8 de Outubro (de manhã e de tarde). Em conformidade com a ordem do dia, a reunião incidiu sobre os instrumentos e procedimentos no quadro da cooperação judiciária em matéria penal. O Grupo de Trabalho convidou três peritos, a saber, Henri Labayle (Professor na Universidade de Bayonne), Christine van den Wyngaert (Professora na Universidade de Antuérpia) e Gilles de Kerchove, Director no Secretariado-Geral do Conselho. Após cada exposição teve lugar uma troca de pontos de vista e, no fim da reunião, houve um debate geral sobre o tema da reunião.

Exposição de Henri LABAYLE¹

Na sua exposição, o Professor Labayle começou por sublinhar que, em relação às outras políticas da UE, o espaço de liberdade, de segurança e de justiça (seguidamente denominado ELSJ) é caracterizado, por um lado, por uma exigência imperativa de eficácia e de pragmatismo (sem margem para erros em matéria de segurança e de imigração) e, por outro, por um alto grau de subsidiariedade (é necessário ter em conta as tradições nacionais e as particularidades dos actores em causa, ou seja, os magistrados e os agentes de polícia).

¹ O texto integral da exposição foi distribuído aos membros (WD 3)

No que se refere aos actuais instrumentos e procedimentos do ELSJ, o Professor Labayle referiu três defeitos importantes:

1. Falta de coerência do sistema, resultante, nomeadamente, de quatro factores:
 - i. A construção em pilares (que coloca problemas práticos quanto à escolha da base jurídica adequada para cada acto, nomeadamente em matéria "penal", sobre a PIF (protecção dos interesses financeiros) ou a repressão da imigração clandestina, a protecção do ambiente ou a cooperação aduaneira, e que, além disso, implica uma segmentação inútil de certas matérias);
 - ii. Obrigações jurídicas variáveis:
 - em função de uma adesão desigual dos Estados aos instrumentos convencionais, uma transposição desigual das decisões-quadro, "opting in" e "opting out" de três Estados-Membros no quadro da União;
 - problema das convenções que entram em vigor a partir de 8 ratificações;
 - situação de desigualdade entre os cidadãos da União em função do comportamento do Estado em que vivem;
 - risco de aumento desses problemas com futuras cooperações reforçadas e devido às dificuldades ligadas ao alargamento.
 - iii. Recusa de estabelecer ligações transversais entre os pilares ;
 - iv. Carências institucionais:
 - o Parlamento Europeu não é considerado como um interlocutor, nem tão-pouco o são os parlamentos nacionais (embora estes sejam interlocutores para questões com impacto nas liberdades públicas, na definição das políticas criminais e no princípio da legalidade);
 - a Comissão tem dificuldades em matéria de iniciativa e de controlo da aplicação da legislação (os juízes nacionais e os agentes de polícia não são funcionários como os outros);
 - o papel desempenhado pelo Conselho e pelos Estados-Membros é particularmente complexo: os processos de decisão por arbitragem entre técnicos (assuntos internos, justiça) e políticos (diplomatas) não constituem uma garantia de simplicidade e de eficácia.
2. Falta de visão política: dificuldades ligadas a certas imprecisões dos Tratados (o artigo 62.º do TCE fala de "medidas"; grande complexidade da acção comunitária em questões externas; o arsenal jurídico de instrumentos previstos para o Terceiro Pilar, enunciado no artigo 34.º do TUE, não é enquadrado por nenhum dispositivo global que apresente uma visão do conjunto; não há uma abordagem política clara e compreensível (os instrumentos utilizados não exprimem claramente as opções e prioridades políticas); necessidade de utilizar um método

que torne mais clara a natureza da intervenção comunitária, articulando-o também com o método de "coordenação aberta" (nomeadamente em matéria de imigração).

3. Falta de eficácia, nomeadamente devido aos seguintes factores:

- i. a natureza dos instrumentos utilizados (convenções não ratificadas pelos Estados-Membros, decisões-quadro que não produzem efeito directo, decisões utilizadas sobretudo para criar estruturas ou procedimentos sem darem relevo ao fundamento jurídico subjacente, a complexidade da herança de Schengen, o abuso de actos atípicos) traduz-se na recusa dos Estados-Membros de assumir compromissos jurídicos vinculativos.
- ii. bloqueio processual da aprovação: problema do direito de iniciativa conjunta Comissão/Estados-Membros e, sobretudo, da regra da unanimidade no Conselho para o Terceiro Pilar (com excepção das medidas de aplicação constantes das alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º) e para o Primeiro Pilar (até 1 de Maio de 2004, salvo para certos aspectos da política de vistos); receio de paralisia relacionada com o alargamento;
- iii. bloqueio da entrada em vigor dos actos aprovados: a duração média para a entrada em vigor das convenções é de 8 anos – problema técnico relacionado com a imprecisão das obrigações descritas (por exemplo, a decisão-quadro relativa ao mandado de detenção europeu, que exige que os Estados-Membros aceitem um reconhecimento mútuo mínimo das decisões judiciais dos outros Estados-Membros; ora, isso ainda coloca problemas); problemas relacionados com a implementação das medidas de execução (o papel da Comissão na gestão dos programas não está previsto no Terceiro Pilar).
- iv. o controlo da aplicação dos actos é fraco dado que a Comissão não tem um papel de guardiã.
- v. o controlo jurisdicional é insuficiente, nomeadamente na medida em que o processo prejudicial só pode ser utilizado pelos tribunais de última instância, a fiscalização da legalidade é limitada *ratione personae* e não está prevista a acção por incumprimento;

À luz da situação atrás descrita, o Professor Labayle propõe alterações a nível dos actores, dos procedimentos e dos controlos:

a) Quanto às alterações a nível dos actores, apresentam-se as seguintes propostas:

- i. o Conselho Europeu deveria acordar numa visão global do ELSJ, que deveria passar pela definição de normas comuns em matéria de segurança ou de transmissão de dados;

- ii. o Parlamento Europeu deveria desempenhar o seu papel no quadro do processo de co-decisão e deveria ser associado às questões externas ligadas ao ELSJ e ser consultado no caso dos actos não vinculativos;
- iii. a Comissão deveria desempenhar o seu papel de guardião dos Tratados;
- iv. poderia ser criado um "Senhor ELSJ", ligado à Comissão, que teria por missão coordenar o labirinto institucional gerado desde o Tratado de Amesterdão;

b) Quanto às alterações em matéria de procedimentos, foi referido que a via de um tratado único, no qual coexistissem diversos procedimentos diferentes, colocaria a questão da unidade dos instrumentos. Todavia, embora não esteja em causa a reformulação dos instrumentos e procedimentos, a sua racionalização parece indispensável. A atracção do pilar comunitário é vista com interesse, sem ter necessariamente que resultar num "alinhamento ortodoxo". Neste contexto, foram evocados dois problemas específicos:

- i. a necessidade de clarificar o lugar ocupado pelas "posições comuns" na hierarquia dos actos
- ii. a vertente externa do ELSJ e o facto de os acordos internacionais poderem abranger tanto o Primeiro como o Terceiro Pilares e de isso colocar a questão do mandato e do processo de negociação.

Propõe-se, além disso, que as "decisões-quadro" e as "decisões" no quadro do Terceiro Pilar produzam efeito directo e que, neste contexto, se aplique a jurisprudência do Tribunal de Justiça no que respeita à possibilidade de invocar directivas em caso de não cumprimento pelos Estados.

c) Quanto às alterações em matéria de controles, há que fazer a distinção entre três tipos de controlo: político, administrativo e jurisdicional.

- i. No que se refere ao controlo político, propõe-se que os parlamentos nacionais sejam mais estreitamente associados, por razões de transparência e de legitimidade.
- ii. Quanto ao controlo administrativo, sugere-se que seja prevista uma coordenação institucional, a fim de evitar o desenvolvimento autónomo e desordenado das diferentes entidades criadas. Propõem-se uma política de avaliação mútua que responsabilize os Estados-Membros, bem como o recurso à técnica do "painel de avaliação".
- iii. Quanto ao controlo jurisdicional, sugere-se que seja retomado o regime geral do Primeiro Pilar.

Exposição de Christine van den Wyngaert

Na sua exposição, Christine van den Wyngaert desenvolveu quatro pontos: como clarificar e estruturar o acervo comunitário no domínio do direito penal? Como simplificar o processo legislativo? Como estabelecer um sistema "vertical" para a aplicação da legislação? É necessário criar uma secção criminal "pré-contenciosa"?

No que respeita ao acervo comunitário, foi referido que o actual sistema não é satisfatório, na medida em que muitos actos são aprovados de modo pontual, em função das circunstâncias, como por exemplo na sequência do atentado de 11 de Setembro, ou em função do impulso político dado pela rotação da Presidência do Conselho de seis em seis meses.

Christine van den Wyngaert sublinhou, neste contexto, que a multiplicidade das estruturas existentes (OLAF, Europol, Eurojust, Rede Judiciária Europeia, magistrados de ligação) competentes a nível europeu em matéria de direito penal cria sobreposições e duplicações. Além disso, essas estruturas dispõem dos seus próprios sistemas de bases de dados.

Christine van den Wyngaert preconizou a codificação das infracções criminais abrangidas pelo Tratado CE e pelo Tratado UE: para tal, seria oportuno definir essas infracções, bem como os conceitos inerentes ao direito penal (tentativa de crime, participação, penas, jurisdição extraterritorial, etc). Para certas infracções, a Comunidade já tem competência para legislar (como a criminalidade lesiva dos interesses financeiros da Comunidade – artigo 280.º do TCE –, as infracções resultantes em danos ambientais ou ligadas à falsificação do euro). Outras infracções são abrangidas pelo TUE e constam do seu artigo 31.º. Poderia igualmente fazer-se referência aos "mandate crimes" (para os quais são competentes a Europol e a Eurojust) e às infracções relativamente às quais se aplica o reconhecimento mútuo (por exemplo, a lista das 32 infracções constantes da decisão-quadro sobre o mandado de detenção europeu).

No que respeita à simplificação do processo legislativo, Christine van den Wyngaert formulou algumas críticas a respeito dos instrumentos constantes do artigo 34.º do TUE e das dificuldades ligadas à sua aplicação (convenções não ratificadas, decisões-quadro e decisões que não produzem efeito directo). Preconizou *de lege ferenda* a "comunitarização" do Terceiro Pilar, sublinhando que isso se traduziria numa maior legitimidade democrática (processo de co-decisão, controlo pelo TJCE). Além disso propôs que de futuro sejam utilizados regulamentos e directivas,

nomeadamente a fim de se chegar, a longo prazo, a uma harmonização das definições das infracções e das penas em certos domínios, ou até à adopção de um código penal europeu.

No que se refere à criação de um sistema "vertical" de aplicação da legislação, foi proposta a instituição de um Procurador-Geral Europeu. As vantagens seriam: a aplicação directa do direito penal (sem serem necessárias cartas rogatórias), a unificação das disposições em matéria de provas no espaço europeu (regras sobre a legalidade das provas e exclusão das provas obtidas de modo ilegal), a transparência e visibilidade e, eventualmente, o desenvolvimento de uma política penal comum. Todavia, Christine van Wyngaert tem consciência das dificuldades e dos desafios ligados à introdução de um Procurador Europeu, nomeadamente no que respeita aos seguintes pontos: a que tipo de controlo político seria ele submetido? E a que tipo de controlo jurisdicional?

Christine van Wyngaert sugeriu que, de futuro, o Procurador Europeu seja oriundo da Eurojust, podendo por exemplo ser o seu Presidente. Está todavia ciente de que a ideia de introduzir um Procurador Europeu ainda não está amadurecida, embora considere que esta hipótese não deve ser excluída.

Finalmente, Christine van Wyngaert sugeriu a criação de uma "câmara de investigação" ("chambre d'investigation/pretrial chamber") a nível europeu, que teria nomeadamente por missão proceder ao controlo judiciário dos actos de instrução a nível nacional e evitar qualquer tipo de "forum shopping" por parte da polícia ou do Ministério Público.

Após as exposições dos dois professores universitários, teve lugar uma troca de pontos de vista que incidiu, designadamente, sobre as seguintes questões: qual o papel a atribuir aos parlamentos nacionais e que coordenação deverá haver entre estes últimos e o Parlamento Europeu? A Comissão deverá dispor, de futuro, do monopólio da iniciativa no domínio do ELSJ? Se os Estados mantiverem a iniciativa legislativa, será oportuno alterar o actual regime e prever a obrigação de uma iniciativa conjunta de vários Estados? Quais as vantagens e os inconvenientes da criação de um Procurador Europeu?

Por ocasião dessa troca de pontos de vista, alguns membros pronunciaram-se a favor do monopólio da iniciativa da Comissão, outros a favor da manutenção da iniciativa dos Estados (eventualmente de vários Estados); foram também invocados: o problema das dificuldades na aplicação dos actos aprovados no quadro do Terceiro Pilar (por exemplo, o mandado de detenção europeu), a necessidade de proceder à harmonização das disposições do direito de processo penal (problema da livre circulação de provas) antes de harmonizar as disposições de direito penal, as modalidades do controlo jurisdicional e a necessidade de fixar sanções para os Estados-Membros que não respeitem as suas obrigações.

Exposição de Gilles de Kerchove

Observações preliminares

Gilles de Kerchove – que se exprimiu a título pessoal – começou por recordar as principais etapas do estabelecimento do espaço de liberdade, de segurança e de justiça desde o Conselho Europeu de Dublin, no qual a Presidência Irlandesa, na sequência do assassinio de uma jornalista na Irlanda, colocou pela primeira vez na ordem do dia as questões relativas à criminalidade.

Desde o Tratado de Maastricht (Novembro de 1993) e o Tratado de Amesterdão, foram realizados progressos consideráveis em termos quantitativos e qualitativos.

Quanto às linhas de acção no Terceiro Pilar, recordou que, no quadro do Tratado de Maastricht, o principal ponto de partida era a supressão dos controlos nas fronteiras internas (por exemplo, convenções sobre a extradição, PIF, corrupção, auxílio mútuo em matéria penal, rede judiciária europeia). Depois, seguiu-se o Tratado de Amesterdão, que oferece uma nova abordagem sobre o modo como a União deve agir no domínio penal, com o objectivo de realizar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Isso constitui uma ruptura conceptual. A noção de "espaço" é constitucional na medida em que produz efeitos jurídicos (o espaço está para o território como a nacionalidade está para a cidadania). Deve haver um equilíbrio entre a liberdade e a segurança. Tampere conferiu ao Conselho (Justiça e Assuntos Internos) um mandato articulado em torno de quatro eixos: o reconhecimento mútuo das decisões judiciais, a harmonização do direito penal, a cooperação integrada (criação de agências) e o desenvolvimento das relações internacionais. Após o 11 de Setembro, esses quatro eixos foram desenvolvidos de forma fulgurante pelas Presidências Belga, Espanhola e Dinamarquesa. Com efeito, no que respeita ao reconhecimento mútuo, chegou-se a acordo sobre o mandado de detenção europeu; quanto à harmonização, o Conselho definiu a noção de "terrorismo"; no que se refere à cooperação integrada, foi criada a Eurojust; e, quanto às relações internacionais, o Conselho conferiu mandato à Presidência para negociar um acordo entre a UE e os EUA em matéria de auxílio judiciário mútuo em matéria penal e de extradição.

Actuais dificuldades no funcionamento do Terceiro Pilar

A este respeito, Gilles de Kerchove referiu quatro tipos de dificuldades: um problema de "efectividade", de eficácia, de complexidade e de responsabilidade ("accountability").

Em termos de efectividade, apesar das dezenas de convenções, acções comuns e decisões-quadro nas quais o Conselho criou novos conceitos (por exemplo, o reconhecimento mútuo, a criação de

equipas de investigação conjuntas), tem havido grandes atrasos por parte dos Estados-Membros na implementação das medidas adoptadas, apesar de estas terem sido aprovadas por unanimidade (das 14 convenções adoptadas, apenas 2 foram ratificadas pelos Estados-Membros; quanto às acções comuns e às decisões-quadro, existem problemas de não transposição ou de transposição incompleta ou tardia). Este problema da efectividade não se coloca apenas relativamente aos instrumentos, mas também relativamente à implementação de mecanismos de cooperação (por exemplo agências), como é caso da Europol, que não recebe informações suficientes por parte dos Estados-Membros.

Além disso, há que referir neste contexto a impossibilidade da acção por incumprimento e a falta de efeito directo das decisões-quadro e das decisões.

Em termos de eficácia, a regra da unanimidade arrasta consideravelmente a marcha das negociações. Quando a regra é a maioria qualificada, as delegações no Conselho negociam mais depressa; a unanimidade empobrece também o conteúdo dos instrumentos (harmonizações ilusórias ("en trompe l'oeil") ou em "direito constante").

Quanto ao problema da complexidade, note-se que o facto de tomar como base dois pilares levanta a questão dos casos-limite, nomeadamente quando se trata de escolher a base jurídica apropriada (por exemplo, a protecção do meio ambiente pelo direito penal, a luta contra a imigração ilegal, a protecção do euro e a PIF) ¹.

Quanto ao problema da responsabilidade ("accountability"), embora o Tratado de Amesterdão tenha previsto a associação do Parlamento Europeu e um certo grau de controlo jurisdicional, fê-lo criando procedimentos que não são satisfatórios. É verdade que o PE deve emitir parecer sobre as convenções, as decisões-quadro ou as decisões, mas fá-lo num momento em que o Conselho já chegou a acordo unânime sobre um projecto. Essa é a razão pela qual os Estados já não se querem arriscar a iniciar debates. Além disso, o PE não é consultado sobre os programas de trabalho, que por vezes são importantes (por exemplo, o programa sobre a luta contra a criminalidade organizada ou sobre a luta contra o terrorismo), sobre as posições comuns que podem efectivamente influenciar a condução das negociações internacionais), nem sobre os acordos internacionais previstos no artigo 38.º do TUE (que podem ter um impacto importante no modo como é conduzido o auxílio judiciário mútuo a nível internacional). Quanto ao controlo pelo Tribunal de Justiça, o sistema do processo prejudicial de geometria variável é mais

1 Uma das razões pelas quais o Conselho não conseguiu chegar a acordo sobre a criação de uma escola de magistrados foi a dificuldade de instituir uma escola tanto para magistrados de direito civil como para magistrados de direito penal e de prever, por conseguinte, dois instrumentos separados; também existem dificuldades desse tipo no que respeita a acordos internacionais que abrangem tanto o domínio comunitário como o Terceiro Pilar.

que contestável em matéria de protecção das liberdades individuais, e há que sublinhar a impossibilidade da acção por incumprimento. Neste contexto, seria conveniente reflectir sobre um controlo reforçado da Europol à medida que as competências operacionais desta organização se forem desenvolvendo.

Perspectivas de reforma

A proposta central consistiria em fazer uma distinção mais clara entre a função legislativa e a função governamental. Enquanto a primeira deveria ser alinhada pelo método comunitário, a segunda deveria manter um carácter intergovernamental acentuado.

A função governamental compreende dois aspectos: por um lado a determinação, pelo Conselho (e talvez pelo Conselho Europeu), dos grandes eixos estratégicos e das prioridades da política criminal europeia e, por outro, a coordenação das actividades operacionais das forças de polícia, dos órgãos jurisdicionais e dos ministérios públicos na Europa. Quanto à função legislativa, desde que um tipo de criminalidade seja identificado pelo Conselho por unanimidade (ou pelo Conselho Europeu) e deva ser enquadrado por legislação europeia, o processo legislativo passará a ser comunitário, ou seja, maioria qualificada e co-decisão com o PE, sem que, porém, a Comissão disponha necessariamente do monopólio da iniciativa. Na prática isso não é grande problema, na medida em que a prazo (e mesmo já actualmente) a Comissão já tem de facto o monopólio – muito simplesmente porque os Estados-Membros não têm os recursos para fazer o que faz a Comissão (ou seja, destacar 2 ou 3 funcionários durante um ano para analisar toda a legislação dos Estados-Membros e testar as reacções da sociedade civil à sua proposta). Mas, se o direito de iniciativa dos Estados-Membros se mantivesse – como propõe Gilles de Kerchove –, teria de ser enquadrado, exigindo-se, por um lado, que esse direito se inscreva nas prioridades de política criminal aprovadas por unanimidade pelo Conselho e, por outro lado, estabelecendo-se um limiar de 1/3 dos Estados-Membros para que as iniciativas sejam admissíveis. Poderia ser previsto um processo de decisão por maioria qualificada quando a iniciativa parta da Comissão.

Função legislativa

Quanto à questão da repartição das competências em matéria penal entre a União Europeia e os Estados-Membros, nomeadamente para melhor respeitar o princípio da subsidiariedade, Gilles de Kerchove é contra a redacção de uma lista de infracções a ser "cristalizada" no Tratado, por considerar que seria difícil de elaborar e levaria a uma rigidez excessiva. Além disso, seria redutor confirmar a acção da União às questões transfronteiriças ("cross border test").

A harmonização do direito penal deverá ter 5 objectivos:

- i. função de "sinal" (relativamente ao cidadão europeu e ao exterior): independentemente do facto de um comportamento ter ou não carácter transfronteiriço, a União pode querer criminalizar um comportamento (interno) que seja contrário aos valores fundamentais da União (por exemplo, racismo, pornografia infantil);
- ii. evitar o efeito de "santuário", ou seja, evitar que a criminalidade se concentre nos locais onde certos tipos de crimes são menos sancionados;
- iii. preocupação de dar ao cidadão um sentimento comum de justiça;
- iv. direito dos cidadãos de circular em liberdade e de estabelecerem residência, que pode ser seriamente afectado por fenómenos de criminalidade organizada;
- v. é necessária uma harmonização mínima para a implementação do reconhecimento mútuo e da acção da cooperação integrada (previstas em Tampere); o reconhecimento mútuo implica uma confiança mútua dos Estados na qualidade do direito substantivo e processual dos outros Estados-Membros (acordar em executar as decisões judiciais sem qualquer controlo). Para facilitar essa confiança mútua, seria necessário aproximar as disposições (em particular as de processo penal) dos Estados-Membros (ver, neste contexto, o Livro Verde da Comissão sobre a necessidade de harmonizar as garantias processuais mínimas na União Europeia)¹. É igualmente importante para a cooperação integrada que a Europol ou a Eurojust funcionem de maneira harmonizada com base em criminalizações harmonizadas.

Função governamental

Em primeiro lugar, seria útil que o Conselho (eventualmente para o Conselho Europeu) determinasse por unanimidade as prioridades estratégicas da política criminal da União Europeia, nomeadamente com base nos contributos da Europol e da Eurojust em concertação com o Parlamento Europeu. A actividade operacional, em particular a coordenação das operações policiais a nível da União, é certamente uma das vertentes em que a União poderá ter um melhor desempenho. A cimeira de Tampere procurou melhorar esse aspecto solicitando a criação de um Grupo Operacional dos Chefes das Polícias mas, até agora, os resultados ainda não são satisfatórios. O Tratado de Amesterdão (n.º 2 do artigo 30.º do TUE) prevê mais competências operacionais para a Europol (participação em equipas de investigação conjuntas ou direito de solicitar às polícias dos Estados-Membros que procedam a investigações), mas o Conselho ainda não aprovou os actos de direito derivado necessários para o efeito.

¹ Neste contexto, Gilles de Kerchove referiu o caso da Suíça, que está a harmonizar os códigos de processo penal de cada cantão a fim de obter um código de processo federal.

Respostas específicas aos quatro tipos de dificuldade acima referidos

Quanto à "efectividade", G. de Kerchove propõe que se preveja o direito a instaurar acções por incumprimento com base no artigo 226.º do TCE. A propósito dos instrumentos, as convenções poderiam ser suprimidas; as decisões-quadro e as decisões deveriam ter efeito directo; por razões que se prendem com a legibilidade, seria preferível unificar os instrumentos jurídicos e substituí-los por regulamentos e directivas. O instrumento apropriado seria escolhido em função do objecto: o regulamento seria normalmente utilizado para a harmonização do direito processual (por exemplo, mandado de captura europeu), mas a harmonização do direito penal material poderia ser objecto de uma directiva (deixando maior margem de apreciação aos Estados para a transposição). As posições comuns poderiam ser mantidas, uma vez que são de utilidade, mas poderiam ser aprovadas por maioria qualificada. Por último, seria conveniente precisar os efeitos jurídicos e o carácter vinculativo dos acordos internacionais previstos no artigo 38.º do TUE, bem como os efeitos que produzem nos tratados bilaterais.

Em termos de eficácia, seria conveniente abandonar a regra da unanimidade em benefício da maioria qualificada (ou prever, pelo menos, um sistema de quase unanimidade: unanimidade menos 1). Deveriam ser autorizadas as cooperações reforçadas (por exemplo, 8 Estados-Membros poderiam abolir a dupla criminalização entre eles e realizar assim um verdadeiro espaço integrado). Além disso, a Comissão deveria poder executar os actos do Conselho, quando estes últimos requerem execução a nível da União (actualmente, o n.º 1 do artigo 41.º do TUE não faz referência ao artigo 202.º do TCE, pelo que o Conselho é chamado a interrogar-se caso a caso sobre a questão de saber se atribui ou não à Comissão competências de execução).

No que se refere à complexidade, há que examinar a questão da fusão dos Tratados e da supressão da actual estrutura em pilares.

No que diz respeito à responsabilidade, remete-se para os elementos já referidos sobre o papel do PE. Em matéria de controlo, e à medida que se forem desenvolvendo as competências operacionais da Europol, poder-se-ia – com vantagem – colher inspiração do sistema belga do comité especializado no controlo das polícias, responsável perante o Parlamento. O controlo jurisdicional já foi anteriormente referido. Quanto ao controlo da Eurojust, seria conveniente examinar a possibilidade de instituir no âmbito do TJCE uma câmara penal preliminar perante a qual a Eurojust devesse apresentar os processos, para se assegurar de que não há qualquer deriva de "forum shopping".

Outras propostas concretas

- inserir o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais penais e civis (à semelhança da cláusula "full faith and credit clause" que figura na Constituição dos EUA). Esta cláusula facilitaria o trabalho do TJCE na interpretação dos actos aprovados no âmbito do ELSJ;
- redigir os artigos do Tratado consagrados à justiça penal de forma a que esta não seja puramente punitiva, mas também preventiva (prevendo igualmente a reinserção dos criminosos);
- incluir a cooperação com os serviços secretos;
- aprofundar os poderes dos actuais intervenientes. A propósito da Europol, dever-se-á aproximá-la do modelo comunitário? Que poderes operacionais lhe devem ser atribuídos, para além dos previstos no Tratado de Amesterdão? Quanto à Eurojust, poder-se-ia trabalhar de forma gradual, confiando-lhe o papel de Procurador Europeu para a protecção dos interesses financeiros da Comunidade (papel a exercer quer pelo colégio de 15 membros, quer através da nomeação de um 16.º membro, que seria o Procurador Europeu para a protecção dos interesses financeiros). O OLAF, por seu turno, deveria (na sequência da supressão dos pilares) ser fundido com a Europol, subsistindo assim um único serviço interno às cinco instituições na luta contra a corrupção. Quanto ao TJCE, propõe-se a criação de uma câmara penal preliminar (importante para a boa condução das investigações a nível europeu).

*

* *

Após a exposição feita por G. de Kerchove, os membros fizeram perguntas ao orador, tendo-se procedido, em seguida, a uma troca de impressões de ordem geral.

Durante o debate, alguns membros mostraram-se abertos à ideia de aproximar o Terceiro Pilar do modelo comunitário.

Foi igualmente evocada a questão da harmonização do direito penal e da lista de crimes: para alguns, esta lista poderia ser estabelecida com base em dois critérios: a necessidade de um elemento transnacional, e o interesse (valor acrescentado) de uma acção a nível europeu; a lista poder-se-ia basear no artigo 29.º do actual TUE e o Conselho poderia aprová-la por maioria qualificada; todos os outros crimes a acrescentar a esta lista com base nestes dois critérios deveriam ser objecto de deliberação por unanimidade (tendo alguns membros proposto que a MQ fosse a regra). Outros membros mostraram-se cépticos quanto à elaboração desta lista.

No que diz respeito ao monopólio de iniciativa da Comissão, alguns consideraram que deveria ser introduzido no domínio do ELSJ, tendo outros entendido, porém, que seria conveniente conservar o direito de iniciativa dos Estados-Membros, prevendo eventualmente a necessidade de uma iniciativa conjunta de vários Estados.

Foi avançada a ideia de que, se o Conselho passasse a deliberar por maioria, o PE deveria ser co-legislador. A questão da participação dos parlamentos nacionais foi igualmente evocada neste contexto.

A falta de eficácia dos procedimentos do domínio do ELSJ foi salientada por diversos membros. Constatou-se que os Estados cumprem os seus compromissos de forma muito limitada e que há atrasos inaceitáveis na ratificação (convenções) e na transposição dos actos aprovados. Alguns membros referiram que a regra da unanimidade coloca um grave problema de bloqueio; outros gostariam que fossem identificados os domínios em que essa regra ainda se poderia justificar.

Por fim, a propósito da Europol, foi proposto que esta organização se converta numa instituição segundo o modelo comunitário e que disponha de uma antena em cada Estado-Membro, para que se torne mais eficaz.

Foi referida por alguns membros a ideia da criação do cargo de Procurador Europeu. Um membro defendeu que o novo Tratado deveria conter uma base jurídica para o efeito. Foi feita uma proposta no sentido de que o Procurador deveria emanar da Eurojust.

**Lista dos membros do Grupo de Trabalho que assistiram à
reunião de 8 de Outubro de 2002**

John BRUTON, Presidente, membro do Praesidium

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO António
