

CONVENÇÃO EUROPEIA

SECRETARIADO

Bruxelas, 14 de Março de 2003 (14.03)
(OR. fr)

CONV 614/03

NOTA DE ENVIO

de:	Praesidium
para:	Convenção
Assunto:	Espaço de liberdade, de segurança e de justiça – Projecto do artigo 31.º (Parte I) – Projecto dos artigos da Parte II

Envia-se em anexo, à atenção dos membros da Convenção, o projecto do artigo 31.º (Parte I da Constituição) e o projecto dos artigos da Parte II da Constituição, relativos ao "espaço de liberdade, de segurança e de justiça", propostos pelo Praesidium, acompanhados de notas explicativas.

Parte I da Constituição**Artigo 31.º: Implementação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça**

1. A União assegura um espaço de liberdade, de segurança e de justiça:
 - através da aprovação de leis e leis-quadro destinadas, nomeadamente, a aproximar as legislações nacionais nos domínios enumerados na segunda parte da Constituição;
 - promovendo a confiança mútua entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, em especial com base no reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais;
 - através da cooperação operacional de todas as autoridades competentes dos Estados-Membros em matéria de segurança interna.
2. No âmbito do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, os parlamentos nacionais podem participar nos mecanismos de avaliação previstos no artigo [4.º, Parte II] da Constituição e são associados ao controlo político das actividades da Europol, em conformidade com o artigo [22.º, Parte II] da Constituição.
3. No domínio da cooperação policial e judicial em matéria penal, os Estados-Membros dispõem de um direito de iniciativa, de acordo com as modalidades previstas no artigo [8.º, Parte II] da Constituição.

Observações

Este artigo contém as especificidades da acção da União no domínio do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. O n.º 1 menciona os domínios de acção da União, isto é, o domínio legislativo e o da cooperação operacional (constituindo esta última uma especificidade desta política da União).

O n.º 2 especifica o papel dos parlamentos nacionais, nomeadamente no tocante à avaliação, feita no Conselho, sobre a implementação das políticas da União (cf. artigo 4.º, Parte II), bem como a sua associação ao controlo político da Europol (cf. artigo 22.º, Parte II).

O n.º 3 menciona outra especificidade, a saber, o direito de iniciativa dos Estados-Membros, que coexistiria com o direito de iniciativa da Comissão nos domínios da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Parte II da Constituição:

Título ...: Espaço de liberdade, de segurança e de justiça

Artigo 1.º [Definição do espaço ¹]

A União constitui um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, na observância dos direitos fundamentais e tendo em conta as diferentes tradições e sistemas jurídicos europeus.

A União assegurará a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolverá uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas, baseada na solidariedade entre Estados-Membros e equitativa em relação aos nacionais de países terceiros.

A União garantirá um elevado nível de segurança através de medidas de prevenção e de luta contra a criminalidade, de coordenação e cooperação entre autoridades policiais e judiciárias penais e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e da aproximação das legislações penais.

A União facilitará o acesso à justiça, nomeadamente através da livre circulação dos actos e das sentenças em matéria civil, com base no princípio do reconhecimento mútuo.

¹ Atendendo a que os artigos da Parte II da Constituição não terão títulos, os títulos entre parênteses rectos foram colocados unicamente para facilitar o trabalho dos membros da Convenção nesta fase, mas serão suprimidos na versão final.

Observações

Este artigo constitui a definição geral do espaço de liberdade, de segurança e de justiça nas suas duas componentes: legislativa e operacional. O texto baseia-se no relatório final do Grupo. Cabe a esta disposição a referência geral aos princípios da subsidiariedade e da observância das diferentes tradições e sistemas jurídicos, bem como a referência à solidariedade no domínio da política comum em matéria de imigração e asilo e de fronteiras externas. No domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal e da cooperação judiciária em matéria civil, o Grupo de Trabalho – de acordo com as conclusões de Tampere – decidiu que fique explicitamente consagrado na Constituição o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais. De igual modo, e à luz das conclusões de Tampere, foi considerado oportuno aditar a referência ao acesso à justiça.

Artigo X.^{o 1} [Papel do Conselho Europeu]

O Conselho Europeu define as orientações da acção legislativa e operacional no espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

¹ Quando a Convenção dispuser de um artigo mais geral que descreva as missões e o funcionamento do Conselho Europeu, terá de determinar se a disposição supra tem mais cabimento neste título ou se não seria preferível introduzi-la no artigo (15.º do anteprojecto de Tratado) da primeira parte relativa ao Conselho Europeu. Por essa razão, o Praesidium considerou preferível não atribuir um número de artigo ao presente texto.

Observações

Este artigo retoma as conclusões do Grupo, de acordo com as quais, seguindo o exemplo do Conselho Europeu de Tampere, o Conselho Europeu pode elaborar um programa estratégico plurianual no qual seja definido um quadro global para a acção da União em matéria de colaboração legislativa e operacional (cf. página 4 do relatório):

"Além disso, e seguindo o exemplo do Conselho Europeu de Tampere, poderá ser encarada a hipótese de um programa estratégico plurianual, estabelecido pelo Conselho Europeu (ou pelo Conselho a nível de Chefes de Estado ou de Governo), após consulta ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais, no qual seja definido um quadro global para a actuação da União em matéria de legislação e colaboração operacional".

Afigurou-se que o Conselho Europeu podia definir as orientações gerais e fazer a síntese entre os programas legislativo e operacional. O papel específico atribuído ao Conselho Europeu no espaço de liberdade, de segurança e de justiça é uma das características da matéria tratada, tendo sido reconhecido pelo Grupo de Trabalho (cf. página 4 do relatório). Efectivamente, o Grupo considera que o facto de existir um quadro jurídico único não significa que os procedimentos da União tenham de ser necessariamente aplicados da mesma forma que os procedimentos actualmente da competência do Primeiro Pilar. A redacção adoptada reflecte a realidade que resulta, em especial, das decisões e orientações aprovadas nos Conselhos Europeus de Tampere e Sevilha.

Artigo 3.º [Papel dos parlamentos nacionais]

- 1) Os parlamentos nacionais podem participar nos mecanismos de avaliação que constam do artigo 4.º da Constituição e são associados ao controlo político das actividades da Europol em conformidade com o artigo 22.º da Constituição.

- 2) [Em derrogação das disposições previstas no Protocolo relativo à Observância da Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, no caso de, pelo menos, um quarto dos parlamentos nacionais emitir parecer fundamentado sobre o facto de uma proposta da Comissão – apresentada no âmbito dos Capítulos 3 e 4 do presente título – não respeitar o princípio da subsidiariedade, esta deve voltar a analisar a sua proposta. Reanalizada a proposta, a Comissão pode decidir mantê-la, alterá-la ou retirá-la, fundamentando a sua decisão. A presente disposição aplica-se também às iniciativas que emanem de um grupo de Estados-Membros em conformidade com o disposto no artigo 8.º do presente título.] ¹

Observações

No Grupo, manifestou-se um amplo consenso no sentido de reconhecer o papel peculiar assumido pelos parlamentos nacionais no espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Este último prende-se com as liberdades fundamentais e está no cerne do princípio da subsidiariedade. No sistema actual, os parlamentos nacionais participam na aprovação das normas aplicáveis, nomeadamente através da ratificação nacional das convenções. Como esse instrumento jurídico não deverá figurar na Constituição, o Grupo considerou que os parlamentos nacionais devem continuar a desempenhar um papel importante. As várias medidas propostas permitem que se tenha em conta esta peculiaridade do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. (cf. página 22 do relatório, referente aos parlamentos nacionais):

¹ Numa futura versão do projecto de Constituição, esta disposição deverá ser transferida para o Protocolo relativo à Observância dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade (para o qual o Praesidium já apresentara um primeiro projecto (CONV 579/03) à Convenção, aquando da elaboração do presente documento.

"Foi já salientada a natureza específica deste tema. O trabalho e a organização da polícia nacional e o teor do direito penal nacional são questões que se encontram no cerne das competências que definem um Estado. Por outro lado, há que ter em conta as especificidades desta área, especialmente sensível em termos de direitos humanos e no âmbito da subsidiariedade, domínio em que os parlamentos nacionais têm responsabilidade (designadamente, ratificação de convenções). Da reforma – indispensável – dos instrumentos jurídicos, dos processos legislativos e da cooperação operacional decorrerá uma maior responsabilidade do Parlamento Europeu, embora os parlamentos nacionais devam continuar a desempenhar um papel importante. Por outro lado, o Grupo poderá tentar, tanto quanto possível, basear-se nos resultados genericamente delineados, no âmbito da Convenção, no tocante a esta questão, mais do que conceber mecanismos especiais exclusivamente aplicáveis ao actual Terceiro Pilar. O Grupo de Trabalho apresenta as seguintes propostas:

- Envolvimento dos parlamentos nacionais na definição, pelo Conselho Europeu (ou pelo Conselho reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo), das orientações e prioridades estratégicas para a política europeia de justiça penal. Esse envolvimento só terá significado se, a nível dos parlamentos nacionais, houver debates de fundo sobre as opções a analisar no Conselho Europeu, muito antes de este último ter lugar;
- Realização regular de conferências interparlamentares sobre as políticas da União nesta área (em especial sob a forma de reuniões conjuntas das comissões parlamentares nacionais em matéria de Justiça e Assuntos Internos, como sugeriu o Grupo de Trabalho IV);
- Recurso ao "mecanismo de alerta precoce no domínio da subsidiariedade" (concebido pelo Grupo de Trabalho I), particularmente em relação aos aspectos específicos da subsidiariedade em matéria de direito penal, isto é, se houver dúvidas quanto à gravidade de um crime e ao facto de este ter efectivamente "uma dimensão transfronteiras";
- Reconhecimento do papel que a legislação nacional deverá continuar a desempenhar, mediante a utilização exclusiva de directivas (ou seus sucessores), a nível da aproximação do direito penal substantivo;
- Envolvimento dos parlamentos nacionais no mecanismo de avaliação mútua (avaliação pelos pares) (*ver supra*);
- Envolvimento dos parlamentos nacionais na apreciação de relatórios anuais sobre as actividades da Europol".

Note-se que várias das propostas formuladas pelo Grupo não têm necessariamente cabimento no texto do Tratado Constitucional.

Em contrapartida, a presente redacção prevê que o limiar que constará do protocolo sobre a subsidiariedade (fixado em um terço dos parlamentos) seja reduzido para um quarto, quando se tratar de propostas que se insiram no âmbito da cooperação judiciária em matéria penal (Capítulo 3) e da cooperação policial (Capítulo 4). Como os Estados-Membros também dispõem de direito de iniciativa nesses mesmos capítulos, afigurou-se justificado alargar o dispositivo previsto por forma a abranger os casos em que a iniciativa legislativa provenha, não da Comissão, mas dos Estados-Membros, em conformidade com o artigo 8.º do presente título.

Artigo 4.º [Mecanismos de avaliação]

Sem prejuízo dos artigos [226.º a 228.º] do presente Tratado, o Conselho pode definir modalidades através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedam a uma avaliação objectiva e imparcial da implementação, por parte das autoridades dos Estados-Membros, das políticas da União referidas no presente título. O Parlamento Europeu, tal como os parlamentos nacionais, serão informados do teor e dos resultados dessa avaliação.

Observações

Projecto de artigo baseado numa recomendação importante do Grupo de Trabalho, que visa resolver o problema do controlo insuficiente da implementação da política da União neste domínio (ver relatório final, C I, página 21):

"Em primeiro lugar, que sejam incentivados e mais amplamente aplicados mecanismos de "avaliação mútua" ou de "análise pelos pares", como tem vindo a ser praticado, com resultados positivos, ao longo dos últimos anos ... O Grupo considera que seria útil mencionar explicitamente no novo Tratado esta técnica de avaliação mútua, que deverá ser implementada com flexibilidade, com a participação da Comissão, através de procedimentos que garantam objectividade e independência. Além disso, os relatórios de "análise pelos pares" deverão ser transmitidos ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais. Em segundo lugar, no que respeita às obrigações de natureza legal que incumbem aos Estados-Membros por força da legislação comunitária, o Grupo considera que a Comissão deverá desempenhar plenamente o seu papel de guardião do Tratado e que deverá ter competência para instaurar processos por infracção (artigo 226.º do TCE) no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, inclusivamente no domínio do actual "Terceiro Pilar"."

Artigo 5.º [Cooperação operacional]

A fim de assegurar, no interior da União, a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna, pode ser instituído no Conselho um comité permanente que, sem prejuízo do artigo [207.º do TCE], assegure a coordenação da acção das autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo as autoridades policiais, aduaneiras e da protecção civil. Os representantes da Europol, da Eurojust e, se for caso disso, da Procuradoria Europeia podem ser associados aos trabalhos do comité. O Parlamento Europeu será informado dos trabalhos.

Observações

Este artigo destina-se a introduzir na Constituição uma das duas "regras de ouro" determinadas pelo Grupo, isto é, aquela que preconiza a identificação e a introdução de uma separação entre a função "legislativa" e a função "operacional" na União e uma coordenação reforçada da colaboração operacional a nível da União (página 3 do relatório, "regra de ouro"):

"Deve ser estabelecida uma distinção mais clara entre a legislação (instrumentos jurídicos; processo legislativo; implementação; a alinhar, em grande medida, pelos procedimentos gerais do direito comunitário)".

Neste contexto, o Grupo preconizou uma coordenação reforçada da colaboração operacional (página 16 do relatório):

"Tendo em vista uma maior confiança e eficácia, poder-se-iam organizar melhor os trabalhos actualmente desenvolvidos pela União no domínio da coordenação e da colaboração operacional. Seria útil estabelecer uma distinção mais clara entre o exercício das competências legislativas do Conselho e o das suas funções executivas específicas nesta área. O Grupo propõe, assim, que se crie no Conselho uma estrutura mais eficaz para coordenar a cooperação operacional a alto nível técnico, eventualmente através de uma fusão entre os diversos grupos já existentes e da redefinição, no novo Tratado, da actual missão do "Comité do Artigo 36.º", que, de futuro, deveria passar a centrar-se mais na coordenação da cooperação operacional do que na actividade legislativa do Conselho. Uma questão que merece ser aprofundada prende-se com a melhor forma de associar a estes trabalhos o Grupo Operacional dos Chefes das Polícias. O papel a desempenhar no Conselho por esta estrutura reformada [Comité] poderia ser de carácter técnico, consistindo na coordenação e

supervisão de todo o espectro da actividade operacional em matéria policial e de segurança (nomeadamente, cooperação policial, missões de averiguação, melhoria da cooperação entre a Europol e a Eurojust, análise pelos pares, protecção civil). O intercâmbio de dados pessoais deverá continuar a ser realizado no contexto dos sistemas existentes (Europol, Schengen, Sistema de Informação Aduaneiro, Eurojust, etc.), para os quais foram previstas regras adequadas em matéria de protecção de dados e sistemas de controlo. Poder-se-á, contudo, considerar a possibilidade de simplificar esses sistemas através da fusão das diversas instâncias de controlo)".

Esta proposta do Grupo foi amplamente apoiada na sessão plenária. A redacção proposta para este artigo 5.º retoma a redacção do actual artigo 36.º do TUE, circunscrevendo o seu âmbito de intervenção à cooperação operacional. Em contrapartida, a supressão dos pilares permite abranger, pela primeira vez, todas as autoridades competentes em matéria de "segurança interna", não se limitando às forças policiais, mas incluindo, nomeadamente, as forças competentes no domínio aduaneiro ou da segurança civil.

A supressão dos pilares encontrará aí uma aplicação preconizada por todos os profissionais, que sublinham que a cooperação deve abranger um âmbito mais vasto do que os meros aspectos policiais, a fim de garantir a segurança interna. As consequências dos atentados de 11 de Setembro mostraram a importância da mobilização de todos os serviços e de uma cooperação transversal.

Por último, convém salientar que o comité proposto não deverá ter conhecimento de informações ou de dados de carácter pessoal. O seu papel confina-se à cooperação operacional de carácter geral, por exemplo em caso de grandes catástrofes, atentados, acontecimentos ou manifestações à escala europeia. Os intercâmbios de informações de carácter pessoal relacionados, nomeadamente, com a criminalidade organizada continuarão a ser da competência dos mecanismos actuais (Europol, em especial) e a ser abrangidos pelas legislações pertinentes na matéria. A participação de representantes dos órgãos da União nesse comité é deixada entre parênteses rectos na pendência das decisões que serão tomadas nessa matéria.

Artigo 6.º [Medidas de ordem pública e de segurança interna]

O presente título não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da sua segurança interna.

Observações

Retomado do artigo 33.º do TUE e do n.º 1 do artigo 64.º do TCE.

Artigo 7.º: [Cooperação administrativa]

O Conselho aprovará, por maioria qualificada, regulamentos destinados a assegurar a cooperação entre os serviços competentes das administrações dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo presente título, bem como entre esses serviços e a Comissão. O Conselho delibera sob proposta da Comissão ou – nos domínios abrangidos pelos Capítulos 3 e 4 do presente título – quer sob proposta da Comissão, quer por iniciativa de um quarto dos Estados-Membros e após consulta ao Parlamento Europeu.

Observações

Retomado do artigo 66.º do TCE.

Artigo 8.º [Direito de iniciativa]

Os actos a que se referem os Capítulos 3 e 4 do presente título são aprovados:

- sob proposta da Comissão, ou
- por iniciativa de um quarto dos Estados-Membros.

Observações

Este artigo retoma uma proposta contida no relatório final do Grupo (página 15). Conforme já assinalado no Grupo, será conveniente que a Convenção pondere atentamente as eventuais implicações da criação de um direito de iniciativa de um grupo de Estados-Membros no âmbito do processo legislativo (co-decisão). Em função das orientações que a Convenção definir sobre este processo, poderá vir a ser necessário rever a redacção desta disposição.

Artigo 9.º: [Controlo jurisdicional]

Ao exercer as suas competências relativamente às disposições dos Capítulos 3 e 4 do presente título, o Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a validade ou a proporcionalidade de operações efectuadas pelos serviços de polícia ou outros serviços de execução das leis nos Estados-Membros, nem para decidir sobre o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna, desde que estes actos sejam regidos pelo direito interno.

Observações

Tendo analisado as diversas limitações e derrogações que incidem sobre as regras gerais relativas ao Tribunal de Justiça actualmente existentes no domínio da justiça e dos assuntos internos (cf. artigos 68.º do TCE e 35.º do TUE), o Grupo de Trabalho X concluiu que seria conveniente suprimir essas derrogações (cf. página 25 do relatório):

"O Grupo considera que os mecanismos específicos previstos no artigo 35.º do TUE e no artigo 68.º do TCE deveriam ser abolidos, alargando o sistema jurisdicional geral do Tribunal de Justiça ao espaço de liberdade, segurança e justiça e às acções desenvolvidas pelos órgãos da União neste domínio."

Todavia, o relatório assinala que alguns membros do Grupo, não obstante este ponto de partida geral, consideram ainda necessário manter uma disposição que exclua a competência do Tribunal para as operações policiais e os actos de manutenção da ordem pública (cf. versão actual do n.º 5 do artigo 35.º do TUE no domínio do actual terceiro pilar). Esta opinião, contestada por numerosos outros Convencionais, foi reiterada no debate no plenário. À luz desse debate, o Praesidium propõe a presente fórmula de compromisso, que se inspira largamente no texto do n.º 5 do artigo 35.º do TUE, especificando-o: o Tribunal continua a não ter competência em matéria de actos policiais e do domínio da ordem pública regidos pelo direito nacional; todavia, no caso dos actos realizados em execução do direito da União, o Tribunal é competente para deliberar sobre a aplicação desse direito da União.

Capítulo 1: Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração

Artigo 10.º: [Controlo de pessoas nas fronteiras]

1. A União desenvolverá uma política que vise:
 - assegurar a ausência de controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;
 - assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;
 - introduzir gradualmente um sistema comum de gestão integrada das fronteiras externas.
2. Para esse efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovarão de acordo com o processo legislativo, leis ou leis-quadro relativas:
 - às condições de entrada de nacionais de países terceiros, tendo em vista uma estada de curta duração, nomeadamente a obrigação de visto e a isenção dessa obrigação, as regras, processos e condições de emissão dos títulos de passagem das fronteiras externas, bem como um modelo uniforme para esses títulos;
 - aos controlos a que podem ser submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;
 - às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;

- a qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema comum de gestão integrada das fronteiras externas;
- à ausência de controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.

Observações

Tirados em grande parte do actual artigo 62.º do TCE, os n.ºs 1 e 2 traduzem as conclusões do Grupo e da sessão plenária no que respeita às fronteiras externas. A noção de introdução gradual de uma gestão integrada das fronteiras remete para os elementos evocados nas conclusões do Conselho Europeu de Sevilha de Junho de 2002 (cf. pontos 31 e 32). Todavia, o conteúdo do artigo 62.º do TCE foi abreviado para ter em conta as disposições que já entraram em vigor desde a sua aprovação.

Artigo 11.º [Asilo]

1. A União desenvolverá uma política comum em matéria de asilo e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não recusa de entrada. Esta política é consentânea com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e com os outros tratados pertinentes.
2. Para esse efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovarão, de acordo com o processo legislativo, leis ou leis-quadro destinadas a criar um sistema europeu comum de asilo que inclua:
 - um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
 - um estatuto uniforme de protecção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de protecção internacional;

- um estatuto uniforme de protecção temporária para as pessoas deslocadas em caso de afluxo maciço;
 - um procedimento comum em matéria de concessão e retirada do estatuto de asilo ou de protecção subsidiária ou temporária;
 - critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de protecção subsidiária;
 - normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária ou temporária.
3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, por maioria qualificada, pode aprovar regulamentos ou decisões que incluam medidas provisórias a favor desses Estados-Membros. O Conselho delibera sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu.

Observações

Este projecto de artigo baseia-se nas recomendações do Grupo de Trabalho que constam da página 4 do relatório final:

"...– Consagrar no Tratado a aplicação da votação por maioria qualificada e da co-decisão à legislação em matéria de asilo, refugiados e pessoas deslocadas; reformular os n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º do TCE de modo a criar uma base jurídica geral que permita a aprovação das medidas necessárias à criação de um sistema comum de asilo e de uma política comum em matéria de refugiados e pessoas deslocadas, conforme estabelecido em Tampere. Essa base jurídica deverá, tal como previsto no actual Tratado, assegurar a plena observância da Convenção de Genebra e, simultaneamente, habilitar a União a proporcionar novas formas complementares de protecção não contempladas pela referida Convenção".

O n.º 3 retoma o actual n.º 2 do artigo 64.º do TCE; as medidas temporárias que podem ser aprovadas não se limitam exclusivamente ao domínio do direito de asilo.

A noção de "nacionais de países terceiros" deve ser entendida como incluindo os apátridas.

Artigo 12.º: [Imigração]

1. A União desenvolverá uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção e luta reforçada contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos.
2. Para esse efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovarão, de acordo com o processo legislativo, leis e leis-quadro nos seguintes domínios:
 - condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar;
 - definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, nomeadamente das condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros;
 - imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal;
 - luta contra o tráfico de seres humanos, em especial mulheres e crianças.
3. A União pode celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros em situação ilegal.

4. O Parlamento Europeu e o Conselho podem aprovar, de acordo com o processo legislativo, leis ou leis-quadro de incentivo e de apoio à acção dos Estados-Membros, a fim de fomentar a integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no seu território.

Observações

Este projecto de artigo retoma, em grande parte, o conteúdo dos n.ºs 3 e 4 do artigo 63.º do TCE, embora torne aplicáveis a maioria qualificada e o processo legislativo (co-decisão), conforme recomendado no relatório do Grupo (na sua página 5). No n.º 4, adita-lhe uma base jurídica recomendada pelo Grupo de Trabalho (ver página 5 do relatório):

"... seja prevista uma base jurídica que permita à União tomar medidas de incentivo e de apoio destinadas a assistir os Estados-Membros nos esforços envidados para promover a integração dos cidadãos de países terceiros que residam legalmente nos seus territórios".

Além disso, no segundo travessão do n.º 2, é proposta uma fórmula ligeiramente diferente, mais consentânea com o objectivo acordado em Tampere de legislar sobre o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros em situação legal, tanto nos seus países de residência como nos outros Estados-Membros (sobre este ponto, ver também o relatório final do Grupo, página 5). Por último, é feita uma menção explícita à luta contra o tráfico de seres humanos e aos acordos de readmissão, a fim de salientar a importância desses aspectos (já abrangidos pelo actual Tratado) na política existente da União.

Decorre da qualificação deste sector como competência partilhada (ver o artigo 12.º do projecto de Primeira Parte, apresentado pelo Praesidium) que os Estados-Membros podem manter ou introduzir disposições nacionais neste domínio, desde que estas sejam compatíveis com o direito da União, sem que seja necessário enunciar mais uma vez esse princípio (actualmente estabelecido no artigo 63.º do TCE in fine).

Artigo 13.º [Princípio da solidariedade]

As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua implementação são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os actos da União aprovados por força do disposto no presente capítulo conterão disposições adequadas para a aplicação desse princípio.

Observações

Projecto de artigo baseado na recomendação do Grupo de Trabalho que consta da página 4 (terceiro travessão) do seu relatório final:

"Reconhecendo embora as responsabilidades dos Estados-Membros, consagrar no Tratado o princípio da solidariedade e de uma partilha equitativa da responsabilidade (inclusive no que respeita às implicações financeiras) entre os Estados-Membros, como princípio de aplicação geral às políticas da União em matéria de asilo, imigração e controlo das fronteiras. O estabelecimento de uma base jurídica específica deverá permitir a adopção das políticas pormenorizadas necessárias para pôr em prática este princípio."

Capítulo 2: Cooperação judiciária em matéria civil

Artigo 14.º: [Cooperação judiciária em matéria civil]

1. A União desenvolverá uma cooperação judiciária em matéria civil baseada no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais. Essa cooperação incluirá a aprovação de medidas de aproximação das legislações nacionais passíveis de terem incidência transfronteiras.

2. Para esse efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovarão, de acordo com o processo legislativo, leis e leis-quadro destinadas a assegurar, nomeadamente:
- o reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros das decisões judiciais e extrajudiciais, e a respectiva execução;
 - a citação e notificação transfronteiras dos actos judiciais e extrajudiciais;
 - a compatibilidade das regras aplicáveis nos Estados-Membros em matéria de conflito de leis e de competência;
 - a cooperação em matéria de obtenção de provas;
 - um nível elevado de acesso à justiça;
 - a boa tramitação dos processos cíveis, promovendo, se necessário, a compatibilidade das normas de processo cível aplicáveis nos Estados-Membros;
 - o desenvolvimento de medidas de justiça preventiva e de métodos alternativos de resolução de litígios;
 - o apoio à formação de magistrados e de profissionais da justiça.
3. O Conselho, sob proposta da Comissão, aprovará por unanimidade ¹ leis e leis-quadro relativas ao direito da família, deliberando após consulta ao Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu e o Conselho aprovarão, em conformidade com o processo legislativo, leis e leis-quadro em matéria de responsabilidade parental.

¹ Caberá à Convenção pronunciar-se horizontalmente, à luz de toda a segunda parte, sobre as eventuais excepções à regra da maioria qualificada e, conseqüentemente, sobre as regras de votação que deverão ser aplicadas a este artigo, assim como aos outros artigos do presente projecto que refiram a unanimidade.

Observações

Esta disposição baseia-se no artigo 65.º do TCE. As únicas alterações ao artigo 65.º do TCE decorrentes do relatório final do Grupo são as seguintes:

- consagração do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais (página 6 in fine do relatório);*
- desenvolvimento de medidas de justiça preventiva e de métodos alternativos de resolução de litígios;*
- formação de magistrados e de profissionais da justiça.*
- processo de co-decisão para as medidas relativas à autoridade parental, que constituiria o único sector do direito da família em que não seria aplicada a unanimidade (ver páginas 6 e 7 do relatório).*

O Praesidium considerou que a referência ao "bom funcionamento do mercado interno", que actualmente consta do artigo 65.º do TCE, já não se justificava na nova disposição. Efectivamente, esta frase consta do actual artigo 65.º do TCE, nomeadamente porque se trata de uma disposição presente nas políticas da Comunidade, estando ligada à livre circulação de pessoas no âmbito do mercado interno. Dado que o novo Tratado contém um título separado relativo ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça, pode considerar-se que a referência ao "bom funcionamento do mercado interno" deixa de se justificar. Além disso, parece mais relevante, neste contexto, sublinhar que as medidas previstas no âmbito da cooperação judiciária em matéria civil têm uma "incidência transfronteiras", referência que consta da disposição proposta.

Por último, em conformidade com as conclusões de Tampere, afigurou-se importante acrescentar explicitamente que a União também deve tomar medidas destinadas a assegurar um nível elevado de acesso à justiça. Tal poderá ter implicações para o futuro estabelecimento de normas mínimas que garantam um nível apropriado de apoio judiciário nos processos transfronteiras em toda a União, bem como de regras processuais comuns especiais destinadas a simplificar e a acelerar a resolução dos litígios transfronteiras – designadamente quando se tratar de acções pouco importantes em que esteja em causa o direito dos consumidores em matéria comercial –, ou ainda para o estabelecimento de normas mínimas comuns relativas aos formulários ou aos documentos multilingues nos processos transfronteiras.

Capítulo 3: Cooperação judiciária em matéria penal

Artigo 15.º: [Cooperação judiciária em matéria penal]

1. A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das legislações nacionais nos domínios a que se referem os artigos [16.º] e [17.º].
2. O Parlamento Europeu e o Conselho aprovarão, de acordo com o processo legislativo, leis e leis-quadro destinadas a:
 - estabelecer regras e procedimentos que assegurem o reconhecimento, no interior da União, de todas as formas de sentenças e decisões judiciais;
 - prevenir e solucionar os conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros;
 - favorecer a formação de magistrados e de profissionais da justiça;
 - facilitar outras formas de cooperação entre os ministérios e as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros no âmbito da investigação e do exercício da acção penal, bem como da execução de decisões.

Observações

O n.º 1 deste projecto de artigo baseia-se numa das recomendações centrais do Grupo de Trabalho:

ver página 8: "A nova formulação das bases jurídicas pertinentes terá de reflectir o justo equilíbrio entre o princípio do reconhecimento mútuo e os esforços de aproximação das legislações penais: conforme acordado a nível político em Tampere, o princípio do reconhecimento mútuo deve constituir a pedra angular da cooperação judiciária, permitindo que as decisões judiciais de um Estado-Membro sejam reconhecidas pelas autoridades de outro Estado-Membro. O Grupo recomenda que o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais seja formalmente consagrado no Tratado. Além disso, admite que, a fim de facilitar o reconhecimento mútuo, se poderá afigurar necessário um certo grau de aproximação de determinados aspectos do processo penal e de alguns domínios específicos do direito penal substantivo, no respeito pelas diversas tradições jurídicas europeias – e também pelas disposições do TEDH, tal como reflectidas na Carta, em especial no que respeita à presunção de inocência."

O segundo e o quarto travessões do n.º 2 baseiam-se nas alíneas a) e d) do actual n.º 1 do artigo 31.º do TUE. O primeiro travessão retoma uma recomendação do Grupo de Trabalho (cf. p. 12 do relatório final):

"No que respeita à cooperação judiciária, o Grupo recomenda, todavia, que a base jurídica pertinente seja completada de modo a possibilitar a aprovação das medidas necessárias para efeitos de reconhecimento mútuo de decisões judiciais, multas, decisões de inibição e todas as outras formas de decisão judicial; tratar-se-ia de uma consequência lógica da consagração do princípio do reconhecimento mútuo no Tratado."

Quanto ao terceiro travessão, introduz, por uma questão de clareza, uma base jurídica explícita para a formação dos juízes e dos profissionais da justiça, conforme mencionado na página 11 do relatório do Grupo.

Artigo 16.º: [Processo penal]

A fim de reforçar a confiança mútua entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e garantir a eficácia dos instrumentos comuns de cooperação policial e judiciária, o Parlamento Europeu e o Conselho podem aprovar, de acordo com o processo legislativo, leis e leis-quadro que incluam regras mínimas comuns sobre:

- a admissibilidade das provas em toda a União;
- a definição dos direitos individuais em processo penal, no respeito pelos direitos fundamentais;
- os direitos das vítimas da criminalidade;
- outros elementos específicos do processo penal, que serão previamente identificados pelo Conselho, deliberando por unanimidade após parecer favorável do Parlamento Europeu.

Observações

Como reconhece o relatório final do Grupo (cf. página 11), a necessidade de proceder a uma aproximação de determinados elementos do processo penal é amplamente reconhecida pelos profissionais do direito, sendo talvez mais urgente do que a aproximação das disposições do direito penal substantivo.

Essa aproximação de processos facilita simultaneamente a colaboração entre os serviços de execução das leis dos Estados-Membros (e os órgãos da União que actuam neste domínio) e a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo, uma vez que reforça a confiança mútua. O actual artigo 31.º do TUE não reflecte suficientemente este aspecto e revela-se demasiado vago em relação às possibilidades concretas de tal aproximação.

O presente artigo baseia-se assim na seguinte recomendação do Grupo:

"O Grupo recomenda que seja prevista uma base jurídica que permita aprovar regras comuns sobre aspectos específicos do processo penal, na medida em que tais regras digam respeito a procedimentos com implicações transnacionais e se afigurem necessárias para assegurar a plena aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais ou para garantir a eficácia dos instrumentos comuns de cooperação policial e judiciária criados pela União. Essa base jurídica, a incluir no Tratado, poderia definir, como um dos domínios de acção, regras mínimas comuns sobre a admissibilidade das provas em toda a União. O Conselho poderia subsequentemente identificar, por unanimidade, todos os aspectos processuais que requeiram a aprovação de regras mínimas no intuito de facilitar o reconhecimento mútuo.

A referida base jurídica poderia ainda prever o estabelecimento de normas mínimas comuns para a protecção dos direitos individuais em processo penal, com base nas normas consagradas na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e reflectidas na Carta dos Direitos Fundamentais, no respeito das diferentes tradições jurídicas europeias."

Faz-se também referência neste artigo aos direitos das vítimas. Com efeito, já nas conclusões de Tampere (ponto 32) o Conselho Europeu salientara que deveriam "ser elaboradas normas mínimas sobre a protecção das vítimas da criminalidade, em especial sobre o seu acesso à justiça e os seus direitos a indemnização por danos, incluindo custas de justiça".

Artigo 17.º: [Direito penal substantivo]

O Parlamento Europeu e o Conselho podem aprovar, de acordo com o processo legislativo, leis-quadro que estabeleçam regras mínimas relativas à definição das criminalizações e das sanções:

- em domínios de criminalidade particularmente grave e com uma dimensão transfronteiras que resulte da natureza ou das incidências das infracções, ou ainda da especial necessidade de uma acção penal comum. São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafacção de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada. Consoante a evolução da criminalidade, o Conselho, deliberando por unanimidade após parecer favorável do Parlamento Europeu, poderá identificar outros domínios de criminalidade que preencham os critérios referidos no presente travessão;
- em domínios de criminalidade lesiva de um interesse comum que seja objecto de uma política da União, sempre que a aplicação de sanções penais se afigure indispensável para assegurar a aplicação eficaz dessa política.

Observações:

O presente projecto de artigo segue uma recomendação capital do Grupo de Trabalho no sentido de uma definição mais precisa da competência da União no domínio da aproximação das regras nacionais de direito penal substantivo. Com efeito, afigura-se necessária uma delimitação mais rigorosa das competências para que sejam aplicáveis a este sector as regras gerais do processo decisório (maioria qualificada e co-decisão).

Em conformidade com o relatório, o projecto garante uma melhor delimitação dessas competências através da consagração de dois critérios fundamentais, enunciados na página 10 do relatório (pontos "aa": criminalidade particularmente grave e com uma dimensão transfronteiras e "bb": criminalidade lesiva de um interesse comum que seja objecto de uma política da União) e de uma lista de domínios de criminalidade. Conforme proposto no relatório, esta lista define exaustivamente os domínios de criminalidade particularmente grave e transfronteiras de acordo com o critério "aa" do relatório; contudo, em função da evolução dos acontecimentos, o Conselho, deliberando por unanimidade após parecer favorável do Parlamento Europeu, poderá identificar outros domínios de criminalidade que preencham este critério, a fim de que a União possa reagir a tal evolução sem ter de alterar o Tratado.

A lista proposta supra inspira-se no artigo 29.º e na alínea e) do actual n.º 1 do artigo 31.º do TUE, bem como nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere (cf. ponto 48). Saliente-se que certos tipos de criminalidade, como o terrorismo, têm uma dimensão transfronteiras na acepção do presente artigo, mesmo nos casos em que o seu modo de perpetração diga respeito a um único Estado-Membro, dado existir incontestavelmente uma "especial necessidade de uma acção penal comum". É de realçar que, em conformidade com o relatório do Grupo de Trabalho (cf. p. 12), esta lista se aplica apenas no âmbito da aproximação das legislações nacionais; a cooperação policial e judiciária, incluindo a acção da Europol e da Eurojust (cf. artigos 13.º a 15.º e 19.º), pode abranger domínios de criminalidade suplementares.

O segundo travessão ("criminalidade lesiva de um interesse comum que seja objecto de uma política da União") permite abranger alguns domínios em que já exista acervo por força do actual artigo 31.º do TUE, estejam em curso negociações ou haja projectos para o futuro próximo. Estão assim abrangidos, em especial: a fraude lesiva dos interesses financeiros da União, a contrafacção do euro, a ajuda à entrada e residência ilegais, a contrafacção e piratagem de produtos, os crimes contra o ambiente, bem como o racismo e a xenofobia (dado que o artigo 13.º do TCE permite que a Comunidade conduza uma política de luta contra a discriminação em razão da raça ou origem étnica). A existência deste segundo critério dispensa a necessidade de acrescentar todos estes domínios de criminalidade à lista que consta do primeiro travessão. Além disso, o segundo travessão tem em conta o facto de a União dever definir regras mínimas em relação a determinados crimes, independentemente do seu carácter transfronteiras ou não, como acontece com a contrafacção do euro ou com a fraude lesiva dos interesses financeiros da União.

Artigo 18.º: [Prevenção da criminalidade]

O Parlamento Europeu e o Conselho podem aprovar, de acordo com o processo legislativo, leis e leis-quadro para incentivar e apoiar a acção dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, excluindo-se toda e qualquer aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros que não seja permitida por outras disposições da Constituição.

Observações

Projecto de artigo baseado na recomendação constante da página 12 do relatório do Grupo de Trabalho:

"Importa, pois, que o novo Tratado reflecta com maior nitidez o papel central da prevenção da criminalidade, mencionado no artigo 29.º do TUE mas não incluído nas bases jurídicas específicas dos artigos 30.º e 31.º do TUE. O Grupo recomenda que seja agora prevista no Tratado uma base jurídica específica. Essa base jurídica deverá cingir-se às medidas de incentivo e apoio em matéria de prevenção da criminalidade".

Artigo 19.º: [Eurojust]

1. A Eurojust tem por missão assegurar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da acção penal em matéria de criminalidade grave que afecte dois ou mais Estados-Membros ou exija uma acção penal comum, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol.
2. O Parlamento Europeu e o Conselho determinarão, de acordo com o processo legislativo, a estrutura, o funcionamento, o domínio de acção e as funções da Eurojust. Estas funções poderão abranger:
 - a instauração e a coordenação de acções penais conduzidas pelas autoridades nacionais competentes;
 - o reforço da cooperação judiciária, inclusive mediante a resolução de conflitos de jurisdição e uma estreita cooperação com a Rede Judiciária Europeia;
 - uma adequada supervisão das actividades operacionais da Europol.

A lei a que se refere o parágrafo anterior estabelecerá igualmente as modalidades de associação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais à evolução das actividades da Eurojust.
3. No âmbito das investigações e acções penais a que se refere a presente disposição, e sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, os actos oficiais de procedimento judicial serão aprovados pelos agentes nacionais competentes.

Observações

Este projecto de artigo baseia-se no artigo 31.º do TUE, com a redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Nice, e retoma as propostas detalhadas constantes do relatório final do Grupo (página 19). A fórmula "uma adequada supervisão das actividades operacionais da Europol" não significa um controlo global da Eurojust sobre todas as actividades da Europol, mas tem em conta que, na maioria dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, as autoridades policiais conduzem actividades de investigação penal, não de forma inteiramente autónoma, mas sim sob a instrução ou supervisão de juízes, magistrados ou procuradores.

Artigo 20.º: [Procuradoria Europeia]

1. A fim de combater os crimes graves de dimensão transfronteiras, bem como as actividades ilegais lesivas dos interesses da União, o Conselho, deliberando por unanimidade, após parecer favorável do Parlamento Europeu, pode aprovar uma lei europeia que institua uma Procuradoria Europeia no âmbito da Eurojust. A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices tanto dos crimes graves que afectem vários Estados-Membros, bem como das infracções lesivas dos interesses financeiros da União determinadas na lei prevista no n.º 2. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a acção pública relativa a tais infracções.
2. A lei referida no n.º 1 define o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas actividades e as que regem a admissibilidade das provas, bem como as regras aplicáveis ao controlo jurisdicional dos actos processuais adoptados pela Procuradoria Europeia no exercício das suas funções.

Observações

Através desta proposta de artigo apresentada à Convenção, o Praesidium pretende tirar ilações do proveitoso debate realizado, primeiro no âmbito do Grupo de Trabalho (que, sobre este ponto, não formulou nenhuma recomendação consensual, ao contrário do que sucedeu em relação às restantes questões abrangidas pelo seu mandato) e, em seguida, na sessão plenária da Convenção de 6 de Dezembro último.

A disposição proposta pelo Praesidium introduziria uma base jurídica que permitiria que o Conselho, deliberando por unanimidade e após parecer favorável do Parlamento Europeu, criasse uma Procuradoria Europeia, caso o considerasse oportuno, sem no entanto a tal estar obrigado. Desse modo, as disposições do primeiro e do segundo períodos do n.º 1 e do n.º 2 só se tornariam aplicáveis na hipótese de o Conselho tomar tal decisão. Além disso, essas disposições deixariam uma margem de manobra considerável ao legislador quanto à definição concreta, se fosse caso disso, das modalidades de criação da Procuradoria (isto é, respectiva estrutura, funcionamento, missões e competências), limitando-se a indicar unicamente os elementos essenciais dessas modalidades na Constituição. Nomeadamente, a fórmula "no âmbito da Eurojust" destina-se a dar ao legislador a flexibilidade necessária para definir as relações estruturais e funcionais que considerasse adequadas entre a Procuradoria e a Eurojust.

Capítulo 4: Cooperação policial

Artigo 21.º [Cooperação em matéria de segurança interna]

1. A União desenvolverá uma cooperação que associará todas as autoridades competentes em matéria de segurança interna dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços especializados nos domínios da prevenção ou detecção de infracções penais e das investigações nessa matéria.

2. Para o efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovarão, de acordo com o processo legislativo, leis e leis-quadro em matéria de:
- recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;
 - formação e intercâmbio de pessoal, equipamento e investigação;
 - outras medidas não contempladas no número seguinte que contribuam para a cooperação entre as autoridades referidas no presente artigo.
3. O Conselho pode aprovar, por unanimidade, leis e leis-quadro em matéria de cooperação operacional entre as autoridades referidas no presente artigo. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.

Observações

A redacção proposta inspira-se, no essencial, no actual n.º 1 do artigo 30.º do TUE, que foi encurtado. A área abrangida, por se restringir à cooperação policial, difere da do artigo 4.º do presente título, que engloba todas as matérias do âmbito do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

No que se refere ao processo decisório, o projecto, através da diferenciação feita entre os n.ºs 2 e 3, tendo em conta o relatório do Grupo de Trabalho, que recomenda que se passe a aplicar a regra da maioria qualificada e da co-decisão no domínio da cooperação policial, "com excepção das regras respeitantes ao exercício das competências operacionais das autoridades policiais nacionais, das equipas de investigação conjuntas ou dos serviços de aplicação da lei no território de outro Estado-Membro" (cf. página 14 do relatório).

Note-se que o actual artigo 30.º do TUE estabelece que o intercâmbio de informações entre os serviços nacionais e através da Europol se processa "sob reserva das disposições adequadas relativas à protecção dos dados de carácter pessoal". Os diversos instrumentos do "Terceiro Pilar" susceptíveis de terem incidências nos dados pessoais incluem, assim, disposições sobre protecção de dados. Poder-se-ia, pois, ter feito referência explícita a essa matéria a fim de conferir fundamentação jurídica à manutenção e ao desenvolvimento de tais disposições.

Todavia, parece mais lógico, na sequência da supressão dos pilares, permitir a criação de um regime geral de protecção dos dados pessoais, que abranja tanto o regime comunitário actual (neste caso, a Directiva 95/46, relativa à protecção de dados, baseada no artigo 95.º do TCE para a acção dos Estados-Membros e no artigo 286.º do TCE para a das Instituições) como a acção no âmbito do actual Terceiro Pilar, sem ser necessário consagrar ainda neste capítulo uma base jurídica específica para a protecção de dados. Será então proposto um novo artigo genérico sobre a protecção de dados pessoais no Título sobre a "Vida democrática" da Primeira Parte da Constituição. Esse artigo deverá não só retomar o actual artigo 286.º do TCE, relativo à acção das instituições e órgãos da União, mas também prever uma base jurídica para a aprovação de normas relativas ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades dos Estados-Membros quando actuem no âmbito de aplicação do direito da União. É claro que seria possível que o legislador adoptasse, por força dessa nova base jurídica geral, regras específicas de protecção de dados, adaptadas ao domínio policial.

Artigo 22.º: [Europol]

1. A Europol tem por missão apoiar e reforçar a acção das autoridades policiais dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção e na luta contra as formas graves de criminalidade que afectem dois ou vários Estados-Membros, o terrorismo e as formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objecto de uma política da União.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho determinarão, de acordo com o processo legislativo, a estrutura, o funcionamento, o domínio de acção e as funções da Europol. Estas funções poderão abranger:

- a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros ou de instâncias ou países terceiros;
- a coordenação, organização e realização de investigações e de acções operacionais conduzidas em conjunto com os serviços dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas.

A lei a que se refere o parágrafo anterior estabelecerá igualmente as modalidades de controlo das actividades da Europol pelo Parlamento Europeu, ao qual serão associados os parlamentos nacionais.

3. As acções operacionais da Europol devem ser conduzidas em ligação e com o acordo dos serviços do ou dos Estados-Membros cujo território seja afectado. A aplicação de medidas coercivas é da exclusiva responsabilidade das autoridades nacionais competentes.

Observações

Este projecto de artigo traduz, em termos de artigos, as recomendações do Grupo de Trabalho acerca da Europol (cf. pp. 14, 18 e 23 do relatório final). Em conformidade com essas recomendações, o n.º 1 tem por único objectivo consagrar a missão geral da Europol. Em contrapartida, a estrutura, as regras de funcionamento, os domínios concretos de acção, e as funções da Europol passarão a ser definidos pela lei (que sucederá à actual Convenção Europol), e já não por disposições de pormenor do próprio Tratado (cf. actual n.º 2 do artigo 30.º do TUE). Este limita-se, pois, a apontar, no n.º 2, competências potenciais que o legislador poderá conferir à Europol, ao nível que considerar oportuno. Em todo o caso, o legislador deverá respeitar sempre os limites das competências potenciais da Europol impostos inequivocamente no n.º 3, que garantem que os Estados-Membros deterão sempre o controlo de qualquer acção operacional da Europol no terreno e que continuarão a ter competência exclusiva para a aplicação de qualquer

medida coerciva. Por último, a implementação deste artigo deveria fazer-se através do processo legislativo (co-decisão), deliberando o Conselho por maioria qualificada, como referido no relatório do Grupo (ver página 13):

"Para a cooperação policial e judiciária europeia, é fundamental que a Europol e a Eurojust se tornem mais eficazes, pelo que deveria, em princípio, ser possível decidir neste sentido mediante votação por maioria qualificada e co-decisão. Seriam esses os procedimentos a utilizar em todas as decisões relativas às respectivas regras de organização e gestão, bem como em eventuais decisões no sentido da extensão das suas esferas de acção a novas formas de criminalidade ou do alargamento das suas actuais competências".

Artigo 23.º [Intervenções no território de outro Estado-Membro]

O Conselho aprovará, por unanimidade, leis e leis-quadro que definam as condições e limites dentro dos quais as autoridades competentes dos Estados-Membros a que se referem os artigos 13.º e 15.º podem intervir no território de outro Estado-Membro em articulação e de acordo com as autoridades desse Estado. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.

Observações

Este projecto de artigo retoma a base jurídica do actual artigo 32.º do TUE. Visa apenas as autoridades nacionais, uma vez que os poderes correspondentes da Europol são cobertos pela base jurídica do artigo 22.º. Em conformidade com a recomendação que consta da página 14, ponto "v.", do relatório final do Grupo, prevê-se a unanimidade no Conselho e a consulta ao Parlamento Europeu, por derrogação ao processo legislativo normal. É evidente que nem este, nem os restantes artigos do presente título se destinam a impedir os Estados-Membros que o desejem de celebrar acordos bilaterais que prevejam uma cooperação mais estreita entre as respectivas autoridades.