

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

6.1.2005

PROJECTO DE RELATÓRIO

que contém uma proposta de recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho sobre a qualidade da justiça penal e a harmonização da legislação penal nos Estados-Membros
(2005/2003(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: António Costa

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU AO CONSELHO ...	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	7
PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU AO CONSELHO REFERENTE À QUALIDADE DA JUSTIÇA PENAL NA UNIÃO EUROPEIA B6-0234/2004.....	14

PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU AO CONSELHO

sobre a qualidade da justiça penal e a harmonização da legislação penal nos Estados-Membros (2005/2003(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a proposta de recomendação ao Conselho apresentada por António Costa, em nome do Grupo PSE, sobre a qualidade da justiça penal na União Europeia (B6-0234/2004),
- Tendo em conta a Declaração Universal dos Direitos do Homem adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 217 A (III), de 10 de Dezembro de 1948, em particular os seus artigos 7º, 8º, 9º, 10º e 11º,
- Tendo em conta o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos adoptado por essa Assembleia Geral na sua Resolução 2200 A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966, em vigor desde 23 de Março de 1976, em particular os seus artigos 2º, 7º, 9º, 10º e 14º,
- Tendo em conta a Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa (CEDH), de 4 de Novembro de 1950, em vigor desde 3 de Setembro de 1953, em particular os seus artigos 6º e 13º,
- Tendo em conta o Título VI do Tratado da União Europeia, nomeadamente o seu artigo 29º, o nº 1, alínea c), do seu artigo 31º, e o nº 2, alíneas a) e b), do seu artigo 34º,
- Tendo em conta o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa assinado pelos Estados-Membros em Roma, em 29 de Outubro de 2004, em particular os seus artigos 11-42º e III-260º (mecanismos de avaliação), III-270º e III-271º (cooperação judiciária em matéria penal) e II-107º a II-110º, que retomam os artigos 47º a 50º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
- Tendo em conta o acervo comunitário em matéria de justiça penal, nomeadamente a Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal¹, a decisão-quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandato de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros², a decisão-quadro 2003/577/JAI do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas³, a proposta de decisão-quadro do Conselho relativa a certos direitos processuais no âmbito dos processos penais na União Europeia⁴, e a proposta de decisão-quadro do Conselho relativa a certos direitos processuais no âmbito

¹ Acto do Conselho, de 29 de Maio de 2000, que estabelece, em conformidade com o artigo 34º do Tratado da União Europeia, a Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia (JO C 197 de 12.7.2000, p. 1).

² JO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

³ JO L 196 de 2.8.2003, p. 45.

⁴ Proposta de decisão-quadro do Conselho relativa a um mandado europeu de obtenção de provas para recolha de objectos, documentos e dados a fim de serem utilizados no âmbito de procedimentos penais (COM(2003)688).

dos processos penais na União Europeia (COM(2004) 328),

- Tendo em conta os artigos pertinentes do Tratado de adesão que prevêem a possibilidade de suspender a aplicação de determinadas disposições do espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) no caso de algumas normas não serem respeitadas (o que exige que essas normas sejam definidas previamente),
 - Tendo em conta a recomendação referente ao futuro do espaço de liberdade, segurança e justiça e às condições para reforçar a sua legitimidade e eficácia, adoptada pelo Parlamento Europeu em 14 de Outubro de 2004¹,
 - Tendo em conta o Programa de Haia adoptado pelo Conselho Europeu em 4-5 de Novembro de 2004,
 - Tendo em conta o nº 3 do artigo 114º e o nº 5 do artigo 83º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A6-****/2005),
- A. Considerando que os artigos II-107º a II-110º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e os artigos 6º e 13º da CEDH definem o alcance do "direito à justiça" que, no âmbito das respectivas competências, a União e os Estados-Membros devem assegurar aos cidadãos europeus,
- B. Considerando que o "direito à justiça" abrange, nomeadamente, o direito a um recurso efectivo, o direito de acesso a um tribunal imparcial, o direito a um processo equitativo, o direito a ser julgado num prazo razoável e o direito de acesso a apoio judiciário e inclui igualmente o respeito integral dos direitos fundamentais das pessoas suspeitas, antes do início de um processo penal, bem como o direito a um tratamento digno e humano das pessoas condenadas, no seguimento desse processo,
- C. Considerando que a protecção destes direitos é ainda mais essencial no âmbito de processos penais, em que as liberdades fundamentais estão em causa,
- D. Considerando que tal protecção emerge, liminarmente, da esfera de competências de cada Estado-Membro, que a garante em conformidade com o seu próprio enquadramento constitucional e as suas tradições jurídicas; que um verdadeiro espaço europeu de liberdade, segurança e justiça implica a necessidade, por um lado, de assegurar aos cidadãos europeus um tratamento comparável, independentemente do local da União em que se encontrem, e, por outro lado, de reforçar a confiança recíproca entre os Estados-Membros a fim de permitir o reconhecimento mútuo dos julgamentos e mesmo a admissão da entrega dos seus próprios cidadãos aos juízes de outros Estados-Membros,
- E. Considerando que após a adopção do programa de Tampere (ponto 33) o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais se tornou a pedra angular da cooperação judiciária na União Europeia,

¹ P6_TA(2004)0022.

- F. Considerando que o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (artigo III-260º) e o Programa de Haia (em particular o ponto 3.2.) reconhecem a importância da avaliação mútua entre os Estados-Membros para reforçar a confiança recíproca, enquanto condição necessária para o reconhecimento mútuo,
- G. Considerando que a avaliação deve ser conduzida no pleno respeito do princípio da independência do poder judicial,
- H. Considerando que cumpre definir instrumentos e procedimentos mais adequados para tal avaliação, bem como reforçar o intercâmbio de informação e as possibilidades de formação, em prol da qualidade da justiça penal na Europa,
- I. Considerando que a melhoria da qualidade da justiça com base na avaliação deve conduzir ao reforço, por um lado, da qualidade das normas penais substantivas e processuais e, por outro lado, da qualidade da sua aplicação, no respeito do princípio da independência da justiça,
- J. Considerando que o Programa de Haia reconhece a necessidade de adoptar o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa como quadro de referência e de dar início aos trabalhos preparatórios para que as medidas previstas no Tratado Constitucional possam ser aplicadas desde a sua entrada em vigor,
- K. Considerando o seminário público subordinado ao tema "Promover uma melhor qualidade da justiça na Europa", que a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos organizará em 18 de Janeiro de 2005,
1. Recomenda ao Conselho Europeu e ao Conselho que lancem imediatamente uma acção da União Europeia para que os cidadãos europeus, independentemente do local da União em que se encontrem e do quadro jurídico e constitucional do país em questão, possam beneficiar do direito à justiça em condições comparáveis e que respondam a normas de qualidade cada vez mais elevadas;
 2. Nesta perspectiva, considera essencial que a União defina juntamente com os Estados-Membros uma "**Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa**", que constitua um quadro de referência comum para todos os Estados-Membros e reforce a confiança recíproca entre os sistemas judiciais nacionais; esta Carta deverá ser elaborada com base nas experiências e nos trabalhos já realizados tanto a nível nacional como, a nível internacional, pelo Conselho da Europa e pelas Nações Unidas;

Esta Carta basear-se-á:

- a) por um lado, na **criação de um mecanismo de avaliação mútua permanente da qualidade da justiça penal**, que, tendo em conta as experiências realizadas noutros domínios em que a avaliação mútua já é praticada (Schengen, terrorismo, alargamento, etc.), antecipe, na medida do possível, o mecanismo previsto no artigo III-260º do Tratado Constitucional, e responda aos seguintes objectivos:

- criação de uma base de dados comparativos e estatísticos,
- organização de exercícios de avaliação comparativa,
- difusão das melhores práticas,
- informação sobre a natureza e o funcionamento dos sistemas judiciais dos outros Estados-Membros,
- publicação anual de um relatório de avaliação da qualidade da justiça na Europa;

O mecanismo de avaliação mútua (procedimentos, estruturas, indicadores, relatórios, etc.) deverá ser formalizado através de uma ou mais decisões baseadas no artigo 31º do Tratado da União Europeia, que ponham em prática os princípios da jurisprudência dos Tribunais de Estrasburgo e do Luxemburgo, bem como as orientações da Comissão para a Eficácia da Justiça do Conselho da Europa;

As associações de juizes e de profissionais do direito e os Parlamentos nacionais deverão ser associados a esta avaliação, segundo o espírito do nº 2 do artigo I-42º do Tratado Constitucional e em conformidade com o princípio de subsidiariedade; esta avaliação poderá ser conduzida em concertação entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais;

O corolário do princípio de avaliação mútua deverá ser a promoção de acções de formação destinadas a todos os profissionais do direito, apoiando-se em particular na Rede Europeia de Formação Judiciária;

b) por outro lado, **na harmonização mínima indispensável** nos seguintes domínios (o reconhecimento mútuo não pode produzir todos os efeitos esperados sem uma base legislativa comum suficiente):

- constituição e avaliação da prova,
- transferência de reclusos para cumprimento de penas no Estado-Membro de residência,
- execução de penas não privativas da liberdade no Estado-Membro de residência,
- execução de medidas de coacção no Estado-Membro de residência,
- direitos mínimos dos reclusos em qualquer Estado-Membro,
- reincidência para actos que já tenham sido objecto de medidas de harmonização;

3. Solicita à Comissão que integre no plano de acção que deverá apresentar em 2005, em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Haia, a "Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa", o mecanismo de avaliação mútua e as medidas complementares de harmonização de determinadas normas penais; a este propósito, o Parlamento associa-se ao Conselho Europeu para recomendar à Comissão que vele por que o plano de acção adopte como quadro de referência as disposições previstas no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa;
4. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente recomendação ao Conselho e, para informação, à Comissão, aos governos e Parlamentos dos Estados-Membros e ao Conselho da Europa.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O programa de Tampere de 1999 fez do reconhecimento mútuo das decisões judiciais a pedra angular da cooperação judiciária na União Europeia. O presente relatório visa, por um lado, propor meios práticos para reforçar a confiança recíproca em prol do reconhecimento mútuo (graças a uma Carta da Qualidade da Justiça Penal e a um sistema de avaliação) e, por outro lado, determinar quais as medidas de harmonização mínima que devem ainda ser adoptadas para apoiar o reconhecimento mútuo.

A fim de proporcionar uma informação mais completa aos deputados e definir orientações úteis para a elaboração do presente relatório através da recolha dos pareceres das diferentes partes interessadas, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos organiza em 18 de Janeiro de 2005 um seminário público subordinado ao tema "Promover uma melhor qualidade da justiça na Europa". São convidados a participar nesse seminário os representantes das instituições nacionais e europeias, os profissionais do direito e as ONG mais envolvidas nesta questão.

1. Introdução

O Parlamento dedica um interesse especial à aplicação integral do artigo 29º do Tratado da União Europeia, segundo o qual "será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção no espaço de liberdade, segurança e justiça".

Na sua resolução de 14 de Outubro de 2004 sobre o futuro do espaço de liberdade, segurança e justiça¹, o Parlamento, "com o objectivo de facilitar a confiança recíproca", promove "uma cultura dos direitos fundamentais na União, incentivando o diálogo permanente dos tribunais superiores, das administrações públicas e juristas profissionais, assim como o desenvolvimento de redes de intercâmbio de informação e de consulta entre juízes, administrações e investigadores".

Com efeito, esta cultura e este diálogo são essenciais para responder à exigência de qualidade que os diferentes utilizadores têm vindo a formular à justiça de forma crescente nos últimos anos. Esta exigência corresponde:

- em primeiro lugar, a uma exigência *democrática* de base, reconhecida por diversos textos internacionais, nomeadamente o artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa, relativo ao direito a um processo equitativo, bem como a jurisprudência daí decorrente;
- em segundo lugar, a uma exigência *funcional* de boa administração e de boa gestão orçamental, que se tornou um dos temas do debate público,
- por último, a uma exigência de *eficácia*, tanto ao serviço dos cidadãos interessados, como a nível económico, já que uma justiça eficaz constitui um factor de competitividade a ter

¹ P6_TA(2004)0022 [A6-0010/2004](#).

em conta no quadro dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

A estas exigências válidas em cada um dos Estados-Membros, a construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça acrescenta as seguintes dimensões:

- com o *alargamento*, a reconstrução de sistemas democráticos após a queda das ditaduras da Europa Central e Oriental comporta, a título fundamental, a criação de uma justiça independente e eficaz ao serviço do Estado de direito. Este foi um dos aspectos tidos em conta na avaliação dos critérios de Copenhaga para a adesão destes países à União.
- com o *reconhecimento mútuo das decisões judiciais*, a Europa dos 25 entrou numa nova fase que exige um reforço da confiança recíproca e, nesta óptica, a criação de um dispositivo de avaliação, informação e formação.

2. O direito à justiça em toda a Europa

Os artigos II-107º a II-110º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (artigos 47º a 50º da Carta dos Direitos Fundamentais) e os artigos 6º e 13º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem definem o alcance do "direito à justiça" que, no âmbito das respectivas competências, a União e os seus Estados-Membros devem garantir aos cidadãos europeus. Este direito à justiça abrange, nomeadamente, o direito a um recurso efectivo, o direito de acesso a um tribunal imparcial, o direito a um processo equitativo, o direito a ser julgado num prazo razoável e o direito de acesso a apoio judiciário. Inclui igualmente o respeito integral dos direitos fundamentais das pessoas suspeitas, antes do início de um processo penal, bem como o direito a um tratamento digno e humano das pessoas condenadas, no seguimento desse processo. A protecção destes direitos é ainda mais essencial em matéria de processo penal, no qual as liberdades fundamentais estão em causa.

Uma tal protecção emerge, liminarmente, da esfera de competências de cada Estado-Membro, que a garante em conformidade com o seu próprio enquadramento constitucional e as suas tradições jurídicas. Contudo, a construção de um verdadeiro espaço europeu de liberdade, segurança e justiça exige:

- por um lado, que seja garantido aos cidadãos europeus um tratamento comparável, independentemente do local da União em que se encontrem,
- e, por outro lado, que seja reforçada a confiança recíproca entre os Estados-Membros, a fim de permitir o reconhecimento mútuo dos julgamentos e mesmo a admissão da entrega dos seus próprios cidadãos aos juízes de outros Estados-Membros.

O projecto de Tratado Constitucional (artigo III-260º) e o programa de Haia (ponto 3.2) reconhecem precisamente a importância da avaliação em prol da confiança recíproca e do reconhecimento mútuo.

A questão da avaliação da qualidade da justiça suscita, por conseguinte, uma reflexão cada vez maior em diversas instâncias internacionais (Conselho da Europa¹, Banco Mundial, etc..).

Cumpra desde já elaborar os instrumentos práticos dessa avaliação na União Europeia e reforçar o intercâmbio da informação e as possibilidades de formação, em prol da qualidade da justiça penal na Europa.

Com o Programa de Haia, o Conselho Europeu fixou as orientações estratégicas para os próximos 5 anos e convidou a Comissão a apresentar um plano de acção em 2005, que deverá definir as medidas necessárias para a execução deste programa.

A jurisprudência dos Tribunais de Estrasburgo e do Luxemburgo já fornece uma grelha de referência comum aos Estados-Membros. No entanto, a confiança recíproca seria certamente reforçada se estes últimos pudessem, após a definição de indicadores comuns, proceder a uma avaliação mútua, tal como fizeram noutros domínios do espaço de liberdade, segurança e justiça. Se tal operação se revelar positiva, uma decisão-quadro da União baseada, por exemplo, no n.º 1, alínea c), do artigo 31.º do TUE poderia constituir uma base jurídica adequada.

3. Reforço da confiança mútua

A concretização de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça baseado numa cultura judiciária que se fundamente na diversidade dos sistemas legais dotados de normas de qualidade elevadas pressupõe a fixação de um quadro de referência comum e a adopção de um mecanismo de avaliação comum.

3.1. Carta da Qualidade da Justiça Penal

A aplicação uniforme do direito da União e a garantia de que todos os cidadãos beneficiam integralmente do espaço de liberdade, segurança e justiça (independentemente do Estado-Membro em que se encontrem) dependem do acesso efectivo a um sistema judiciário caracterizado por normas de qualidade elevadas (ver ponto 3.2 do Programa de Haia).

Aliás, no plano internacional, cumpre já aos Estados-Membros garantir uma justiça penal de qualidade, em virtude, nomeadamente, do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

O relator propõe que seja adoptada uma declaração de princípios – "Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa" – que presida à avaliação do funcionamento dos sistemas judiciários na União Europeia. Nesta base, cumpre reunir todos os elementos úteis dos diferentes sistemas judiciários, relativos, nomeadamente, ao respeito do princípio da independência da justiça, à aplicação das normas em matéria de processos equitativos ou ainda ao desenrolar do processo penal, incluindo as condições de execução das penas.

¹ Ver, em particular, os trabalhos da Comissão para a Eficácia da Justiça do Conselho da Europa (CEPEJ) : http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/

Deverá fixar-se o objectivo de garantir efeitos equivalentes nos diferentes Estados-Membros, estabelecendo obrigações no que se refere a resultados, por exemplo em matéria de prazos dos processos judiciais¹.

O seminário público organizado em 18 de Janeiro de 2005 pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos será um primeiro passo neste sentido. Uma vez inscrito o objectivo da qualidade da justiça no plano de acção, a Comissão deverá tomar as iniciativas necessárias para associar todas as partes interessadas à elaboração da Carta e à aplicação do sistema de avaliação. Para tal, deverá desenvolver um conjunto de critérios específicos para a apreciação da qualidade da justiça penal nos diversos Estados-Membros, tendo em conta os trabalhos realizados no Conselho da Europa e algumas normas internacionais, como as da Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes das Nações Unidas² e as da Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura.

3.2. Mecanismo de avaliação mútua

3.2.1. Antecedentes

Ao longo dos últimos anos, têm sido adoptados diversos mecanismos de avaliação mútua nos seguintes domínios:

- i. acordos relativos à supressão de fronteiras (Schengen);
- ii. luta contra o crime organizado (acção comum de 5.12.1997)³;
- iii. luta contra o terrorismo (decisão de 28.11.2002)⁴;
- iv. auxílio judiciário em matéria penal⁵.

Note-se ainda que o próprio Conselho, através de acção comum aprovada em 29 de Junho de 1998⁶, instituiu um mecanismo de avaliação do respeito do acervo comunitário em matéria de justiça e de assuntos internos por parte dos Estados então candidatos à adesão.

3.2.2. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

A presente recomendação, ao visar a criação de um mecanismo de avaliação da qualidade da justiça, antecipa, em certa medida, um mecanismo idêntico previsto pelo III-260º da Constituição Europeia: segundo este artigo, o Conselho pode adoptar, sob proposta da Comissão, regulamentos europeus ou decisões europeias que estabeleçam as regras para uma avaliação objectiva da execução, por parte dos Estados-Membros, das políticas relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça, "especialmente para incentivar a aplicação plena do princípio do reconhecimento mútuo". O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais

¹ Relativamente a este aspecto poderemos basear-nos nos trabalhos da CEPEJ (ver: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/Documents/CEPEJ%202004%2019-REV%201%20Eng2.pdf)

² Adoptada pela Assembleia Geral de 10 de Dezembro de 1984 e em vigor desde 26 de Junho de 1987.

³ JO L 344, de 15.12.1997, p. 7.

⁴ JO L 349, de 24.12.2002, p. 1.

⁵ JO C 216, du 01.08.2001, p. 14.

⁶ JO L 191, de 07.07.1998, p. 8.

apenas serão informados do conteúdo e dos resultados da avaliação, podendo os Parlamentos nacionais participar neste mecanismo de avaliação a título do nº 2 do artigo I-42º do projecto de Tratado.

O relator sugere que se inicie quanto antes a avaliação da qualidade da justiça associando a este processo os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu.

3.2.3. Programa de Haia

O Programa de Haia, aprovado pelo Conselho Europeu em 4 e 5 de Novembro de 2004, reitera no seu ponto 3.2 a importância da confiança mútua entre os Estados-Membros e a necessidade de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a sistemas judiciais caracterizados por altos padrões de qualidade. O programa afirma que a implementação do princípio do reconhecimento mútuo depende, em grande medida, do estabelecimento de um sistema de avaliação mútua da execução das políticas relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

3.2.4. Funcionamento do mecanismo

O mecanismo de avaliação mútua proposto é totalmente compatível com o respeito da independência do poder judicial, pois visa exclusivamente a promoção de boas práticas judiciárias em todo o território da União Europeia. Esta cultura de avaliação recíproca contribuirá para reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros e permitirá detectar as discrepâncias entre os sistemas judiciais nacionais, de forma a assegurar que todos os cidadãos beneficiem de padrões de qualidade idênticos.

O Parlamento Europeu espera que a Comissão apresente sem demora ao Conselho uma proposta de sistema de avaliação que defina as regras através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procederão a uma avaliação objectiva e imparcial do nível de realização dos critérios previstos na Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa.

O mecanismo deverá visar os seguintes objectivos:

- i. criar uma base de dados comparativos e estatísticos;
- ii. lançar exercícios de análise comparativa;
- iii. assegurar a difusão das melhores práticas;
- iv. publicar um relatório de avaliação do cumprimento da Carta da Qualidade.

Deverão ser elaborados relatórios anualmente. Tal como foi indicado anteriormente, os Parlamentos nacionais deverão ser associados aos processos de avaliação e o Parlamento Europeu será o destinatário do relatório anual.

4. Aproximação da legislação penal

4.1. Normas substantivas

A construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça assente na confiança mútua entre

os Estados-Membros não pode prescindir de uma aproximação mínima das legislações nacionais, tal como previsto no n.º 1, alínea e), do artigo 31.º do Tratado da União Europeia (adopção de "regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico ilícito de droga").

Esta harmonização deveria igualmente abranger outros crimes de dimensão transfronteiriça. Neste caso, a redacção actual do n.º 1, alínea e), do artigo 31.º do Tratado da União Europeia deixaria de ser suficiente para proteger de forma eficaz os cidadãos europeus e garantir um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Os redactores do Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa tiveram em conta este facto. Nos termos do artigo III-271.º, a adopção das referidas regras mínimas deverá abranger todos os domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, sendo dada a seguinte lista: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de drogas e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafacção de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.

O Programa de Haia estabelece que deve ser concedida prioridade à aproximação da legislação penal no domínio dos crimes expressamente previstos nos Tratados. Segundo o Conselho Europeu, "o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (a seguir designado por "Tratado Constitucional") serviu de linha directriz para o nível de ambição, mas são os Tratados existentes que fornecem a base jurídica para a actuação do Conselho até que o Tratado Constitucional comece a produzir efeitos. Assim sendo, foram analisados os diversos domínios de acção para determinar se os trabalhos e estudos preparatórios podem já ser iniciados, por forma a que as medidas previstas no Tratado Constitucional possam ser retomadas o mais rapidamente possível a pós a sua entrada em vigor".

O Parlamento Europeu associa-se ao Conselho Europeu para recomendar à Comissão que vele por que o plano de acção a apresentar em 2005 adopte como quadro de referência as disposições previstas no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

Sugere-se que a Comissão Europeia inicie os trabalhos preparatórios para a aproximação das legislações penais relativas aos crimes previstos no artigo III-271.º do Tratado Constitucional, de forma a que seja possível adoptar os respectivos actos legislativos logo que aquele entre em vigor.

O Parlamento Europeu reserva-se o direito de proceder a uma avaliação intercalar do Programa de Haia e definir eventuais novas prioridades, nos termos do n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo III-271.º.

4.2. Normas processuais

Apesar da adopção da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal¹, o Parlamento Europeu considera que a aproximação das legislações penais é, em alguns

¹ JO C 326 de 21.11.2001, p. 1.

domínios, ainda manifestamente insuficiente.

Em particular, considera que seria necessário progredir nos seguintes domínios:

- i. Constituição e avaliação da prova;
- ii. Transferência de reclusos para cumprimento de penas no Estado-Membro de residência;
- iii. Execução de penas não privativas da liberdade no Estado-Membro de residência;
- iv. Execução de medidas de coacção no Estado-Membro de residência;
- v. Direitos mínimos dos reclusos em qualquer Estado-Membro;
- vi. Reincidência para os actos que já tenham sido objecto de medidas de harmonização.

Por conseguinte, é desejável que a Comissão apresente quanto antes ao Conselho uma proposta legislativa sobre as matérias acima indicadas, no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

*
* *

Consequentemente, o relator submete à aprovação da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos o projecto de recomendação apresentado em anexo a título do nº 3 do artigo 114º do Regimento.

PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU AO CONSELHO REFERENTE À QUALIDADE DA JUSTIÇA PENAL NA UNIÃO EUROPEIA B6-0234/2004

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o nº 1 do artigo 114º do seu Regimento,
 - evocando os artigos 47º a 50º da Carta dos Direitos Fundamentais e os artigos 6º e 13º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem que definem o alcance do "direito à Justiça" que, de acordo com as competências respectivas, a União e os Estados-Membros devem assegurar aos cidadãos europeus,
 - considerando que o "direito à Justiça" abrange, nomeadamente, o direito a um recurso efectivo, o direito de acesso a um tribunal imparcial, o direito a um processo equitativo, o direito a ser julgado num prazo razoável e o direito de acesso a apoio judiciário, e que a protecção destes direitos é ainda mais essencial em matéria de processo penal,
 - convicto que tal protecção emerge, liminarmente, da esfera de competências de cada Estado-Membro, que a garante em conformidade com o seu próprio enquadramento constitucional e as suas tradições jurídicas, mas que a adesão à União implica a necessidade, por um lado, de assegurar aos cidadãos europeus um tratamento comparável, independentemente do local onde se encontram na União, e, por outro lado, de reforçar a confiança recíproca entre os Estados-Membros a fim de permitir o reconhecimento mútuo dos julgamentos e mesmo a admissão da entrega dos seus próprios cidadãos aos juízes de outros Estados-Membros,
 - evocando o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição (artigo III-260º) e o Programa da Haia (nº 3.2) que reconhecem a importância de uma avaliação mútua entre os Estados-Membros a fim de reforçar a confiança recíproca e que cumpre definir instrumentos e procedimentos mais adequados para tal avaliação e para reforçar o intercâmbio de informação e as possibilidades de formação, em prol da qualidade da justiça penal na Europa,
1. Recomenda ao Conselho:
 - que defina, tendo em conta as avaliações mútuas já em curso no contexto das medidas atinentes à luta contra o terrorismo e à cooperação Schengen, indicadores e procedimentos que permitam estabelecer um sistema de avaliação mútua sobre a qualidade da justiça penal nos Estados-Membros;
 - que transponha esses procedimentos e indicadores numa ou em várias decisões baseadas no artigo 31º do Tratado da União Europeia, que dêem execução aos princípios enunciados pela jurisprudência dos Tribunais de Estrasburgo e do Luxemburgo, bem como às orientações emitidas pela Comissão tendo em vista a eficácia da justiça na Europa;
 2. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente recomendação ao Conselho.