



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 06.07.2004
COM(2004)457 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

**sobre a transposição jurídica da Decisão do Conselho de 28 de Fevereiro de 2002
relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves
de criminalidade**

{SEC(2004)884}

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do n.º 2 do artigo 31.º do Tratado da União Europeia (TUE), com a redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Nice, o Conselho promoverá a cooperação através da Eurojust, permitindo-lhe facilitar a coordenação adequada entre as autoridades nacionais dos Estados-Membros competentes para a investigação e o exercício da acção penal. A Eurojust é um elemento essencial do espaço de liberdade, de segurança e de justiça (artigo 29.º TUE).

A Eurojust foi criada, enquanto órgão da União Europeia, pela Decisão do Conselho de 28 de Fevereiro de 2002¹ (seguidamente "Decisão Eurojust") com o objectivo de incentivar e melhorar a coordenação das investigações e procedimentos penais nos Estados-Membros, melhorar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e prestar apoio a estas últimas.

A Decisão Eurojust enquanto tal não visa uma aproximação das disposições legislativas nacionais, contrariamente a uma decisão-quadro nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Tratado da União Europeia. Contudo, poderá ser necessário que alguns Estados-Membros tenham de alterar o seu direito interno em conformidade com a referida decisão. Nos termos do artigo 42.º da Decisão Eurojust, tal deve ser executado "o mais rapidamente possível e, de qualquer modo, o mais tardar em 6 de Setembro de 2003".

Tanto o Conselho Europeu como o Conselho realçaram repetidas vezes o papel importante que a Eurojust desempenha na luta contra o terrorismo. É disso exemplo a Decisão do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002², que estabelece a designação de correspondentes nacionais da Eurojust para as questões relativas ao terrorismo.

Na sequência dos ataques terroristas de 11 de Março de 2004 em Espanha, o Conselho Europeu de 25 de Março de 2004, na sua Declaração sobre a luta contra o terrorismo, sublinhou uma vez mais o papel crucial da Eurojust. Os Estados-Membros foram instados a tomar todas as medidas ainda necessárias para implementar integralmente a Decisão Eurojust o mais tardar em Junho de 2004 e a "assegurarem um recurso óptimo e eficaz aos organismos da UE existentes, nomeadamente à Europol e à Eurojust", a fim de promover a cooperação no combate ao terrorismo e que a Eurojust "seja utilizada no seu máximo potencial" para este efeito³. Para além do domínio específico da luta contra o terrorismo, a Eurojust constitui um apoio essencial para a aplicação de muitos instrumentos gerais da UE em matéria de cooperação judiciária, tal como reflecte nomeadamente o artigo 16.º da Decisão-Quadro relativa ao mandado de detenção europeu⁴.

¹ JO L 63 de 6.3.2002, p. 1.

² JO L 16 de 22.1.2003, p. 68.

³ Documento do Conselho 7906/04, JAI 100, pp. 4 e 16.

⁴ JO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

Decorre dos artigos 41º e 42º da Decisão Eurojust que não há uma norma geral aplicável a todos os Estados-Membros que estabeleça quais as disposições que devem ser transpostas para as legislações nacionais, de que forma e em que medida. Incumbe aos Estados-Membros examinar o seu direito nacional, a fim de identificar eventuais problemas de aplicação e tomar as medidas necessárias. Alguns Estados-Membros poderão ter de adoptar legislação específica relativa à Eurojust, enquanto outros se limitarão a adaptar determinadas disposições a nível das suas legislações sobre cooperação judiciária e/ou protecção de dados ou inclusivamente nem sequer terão de adoptar qualquer medida legislativa.

O Conselho, quando aprovou a Decisão Eurojust, pressupôs que, em princípio, as medidas necessárias à sua correcta aplicação deveriam ser imediatamente tomadas. Tal decorre claramente do contexto acima mencionado, em especial das conclusões do Conselho sobre os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, nos termos das quais a Eurojust deveria “estar operacional no início de 2002”.

Esta interpretação também decorre claramente da redacção do artigo 42º e do nº 2 do artigo 41º da Decisão Eurojust: excepcionalmente, o nº 2 do artigo 41º permitia aos Estados-Membros suspender temporariamente a aplicação de determinadas disposições da decisão, o mais tardar até 6 de Setembro de 2003, mediante uma declaração de incompatibilidade entre tais disposições e o seu direito nacional. Na falta dessa declaração, a decisão deveria ser plenamente aplicável a contar da data da sua entrada em vigor, ou seja, em 6 de Março de 2002. Por conseguinte, um Estado-Membro que não tivesse emitido uma declaração em conformidade com o nº 2 do artigo 41º da decisão, mas que, no entanto, tenha mantido disposições legislativas incompatíveis com a decisão, estaria a violar a Decisão Eurojust e o Tratado da União Europeia desde 6 de Março de 2002.

As declarações referidas no nº 2 do artigo 41º da Decisão Eurojust são, por conseguinte, um importante indicador da necessidade, para um Estado-Membro, de adaptar a sua legislação nacional, embora a sua falta não permita concluir que sejam desnecessárias medidas legislativas. Contudo, nem todos os Estados-Membros que deveriam tornar conforme a sua legislação nacional com a Decisão Eurojust emitiram a referida declaração.

2. OBJECTIVO DO RELATÓRIO E MÉTODO DE AVALIAÇÃO

Embora a Comissão não seja obrigada a publicar um relatório sobre a transposição da Decisão Eurojust, decidiu fazê-lo tendo em conta o número considerável de Estados-Membros que necessita de adaptar as suas disposições legislativas nacionais e o importante papel que a Eurojust desempenha em matéria de justiça penal, tanto a nível da União Europeia como da cooperação judiciária com países terceiros.

Em Junho de 2003, a Comissão solicitou aos Estados-Membros que lhe fornecessem as informações pertinentes. Novas cartas foram enviadas em Dezembro de 2003. A maioria dos Estados-Membros, infelizmente não todos, respondeu às referidas cartas. A avaliação é essencialmente baseada nestas respostas e nas declarações emitidas em conformidade com o n.º 2 do artigo 41.º da Decisão Eurojust. A Comissão teve ainda em consideração os dados informais recolhidos pelo Ministério da Justiça italiano, que enviou um questionário aos Estados-Membros no âmbito de um projecto co-financiado pelo programa-quadro da União Europeia de cooperação policial e judiciária em matéria penal (AGIS)⁵.

Assim, a Comissão apenas pressupõe que são necessárias medidas legislativas se as autoridades competentes de determinado Estado-Membro emitirem uma declaração nesse sentido, a menos que existam indicações claras de tal necessidade. No entanto, a adopção de legislação nacional específica (primária e/ou secundária) pode também ser necessária no interesse da transparência e da segurança jurídica, pois a Eurojust só poderá funcionar de forma adequada se existirem normas precisas e inequívocas.

De acordo com as informações disponíveis, três Estados-Membros (AT, DE, FR) adoptaram legislação sobre a Eurojust após o termo do prazo para a transposição do artigo 42.º da decisão⁶. O relatório integra todas as respostas ou outras informações dos Estados-Membros comunicadas à Comissão até 31 de Março de 2004. Contudo, o relatório não tem em consideração a situação nos novos Estados-Membros.

3. CONCLUSÕES

A situação de aplicação da Decisão Eurojust está longe de ser satisfatória. No final do prazo previsto para a transposição (Setembro de 2003), só um Estado-Membro (PT) tinha adoptado a totalidade da legislação necessária para se conformar com a Decisão Eurojust. Embora em Abril de 2004 mais três Estados-Membros tenham adoptado a necessária legislação (AT, DE, FR), cinco outros ainda não tinham adoptado a legislação de aplicação que impõe o seu direito nacional (BE, EL, ES, LU). Pelo menos num destes Estados-Membros nem sequer tinha sido apresentado qualquer projecto de lei do governo ao parlamento nacional na data da redacção do presente relatório (Março/Abril de 2004). Dado que a Finlândia apenas implementou parte da decisão, no total seis Estados-Membros devem ainda adaptar o seu direito nacional em conformidade com a decisão. Considerando o papel central da Eurojust e a sua importância fundamental a nível da luta contra o terrorismo e da cooperação penal em geral, bem como as várias declarações do Conselho Europeu e do Conselho, a situação é decepcionante.

⁵ Projecto n.º 189/2003 (“Prerrogativas dos membros nacionais da Eurojust”) do programa AGIS, que foi estabelecido pela Decisão do Conselho de 22.7.2002, JO L 203 de 1.8.2002, p. 5.

⁶ No final de Março de 2004, a Alemanha informou a Comissão que tinha sido alcançado um acordo político sobre a sua legislação nacional no Comité de Conciliação das duas câmaras do Parlamento (ver ‘Press Release’ n.º 52/2004 do ‘Bundesrat’ de 31.3.2004). Assim, embora a legislação alemã ainda não tivesse sido formalmente adoptada nessa data, o seu teor pôde ser tido em consideração no presente relatório.

Os demais Estados-Membros concluíram que não tinham de alterar a sua legislação nacional. A Comissão não tem qualquer fundamento para contestar tais conclusões, embora o longo prazo verificado em alguns Estados-Membros para examinar a necessidade de medidas legislativas revele que a situação jurídica nem sempre é inteiramente clara. Por outro lado, o correcto funcionamento da Eurojust e a sua cooperação com as autoridades nacionais apenas podem ser alcançados através de normas transparentes e precisas que garantam segurança jurídica. Mesmo quando medidas legislativas não são indispensáveis, conviria talvez fixar orientações ou circulares que clarifiquem algumas questões essenciais. Contudo, só um Estado-Membro (SE) notificou à Comissão tal acto, neste caso um decreto do Procurador-Geral. Neste contexto, é difícil obter uma perspectiva geral e proceder a uma análise exaustiva. A experiência futura terá de demonstrar se as normas em vigor nos Estados-Membros serão suficientes para tornar plenamente eficaz a Decisão Eurojust e transformar a Eurojust num instrumento eficiente.

Uma questão crucial que deverá ser examinada pormenorizadamente no futuro diz respeito ao intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais competentes e a Eurojust. Tal como acima sublinhado, neste momento ainda não é inteiramente claro se as medidas tomadas até agora pelos Estados-Membros são suficientes para garantir que os membros nacionais da Eurojust receberão todas as informações necessárias ao exercício das suas funções e responsabilidades. O fluxo de informações deveria circular facilmente e, em casos urgentes, com a rapidez necessária. Por conseguinte, a Comissão desejaria chamar a especial atenção dos Estados-Membros para a implementação do n.º 4 do artigo 9.º e do n.º 1 do artigo 13.º da Decisão Eurojust no que diz respeito ao acesso dos membros nacionais às informações sobre as investigações e a acção penal.

A Comissão gostaria igualmente de encorajar os Estados-Membros a conferirem aos seus membros nacionais da Eurojust os poderes judiciais e/ou de investigação tradicionalmente atribuídos a um procurador, juiz ou oficial de polícia com prerrogativas equivalentes ao abrigo do previsto no direito nacional. Embora o n.º 3 do artigo 9.º deixe aos Estados-Membros a competência para determinar o alcance exacto de tais poderes (excepto no que se refere ao acesso à informação), estes deveriam permitir à Eurojust cumprir a sua missão e alcançar os objectivos previstos na decisão. Uma disparidade excessiva ou a falta de coerência entre os poderes conferidos aos diferentes membros nacionais poderia prejudicar a eficácia e a credibilidade da Eurojust e impedir a sua cooperação com as autoridades nacionais. Conviria, por conseguinte, prestar especial atenção à questão da coerência e compatibilidade das prerrogativas dos diferentes membros nacionais.

Desde 1 de Maio de 2004, os novos Estados-Membros devem igualmente tomar todas as medidas necessárias para implementar a Decisão Eurojust. A Comissão examinará, na devida altura, a oportunidade de publicar um relatório de acompanhamento que inclua os novos Estados-Membros. Tendo em conta as considerações precedentes, a Comissão convida todos os Estados-Membros a assegurarem uma transposição rápida e completa da Decisão Eurojust e a informá-la de qualquer medida tomada para este efeito, em especial sobre as questões acima evocadas.