COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.02.2005
COM(2005) 63 final

# RELATÓRIO DA COMISSÃO

**com base no artigo 34.º da Decisão-quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros**

**{SEC(2005) 267}**

## 1. MÉTODO

Em conformidade com o artigo 34.° da Decisão-quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre Estados-Membros[1], a Comissão apresenta o presente relatório que avalia a aplicação deste acto (a seguir designado "a decisão-quadro"). Esta avaliação é importante, na medida em que o mandado de detenção constitui a primeira medida de aplicação do princípio do reconhecimento mútuo e a mais simbólica.

Os critérios de avaliação adoptados pela Comissão para efeitos do presente relatório são, por um lado, os critérios gerais habitualmente utilizados para avaliar a aplicação das decisões-quadro (efeito útil, clareza e segurança jurídica, completa aplicação, respeito do prazo de transposição)[2], e por outro, os critérios próprios ao mandado de detenção que são principalmente a sua natureza judiciária, a sua eficácia e a sua rapidez.

Para elaborar o presente relatório, a Comissão baseia-se, fundamentalmente, nas disposições nacionais de aplicação do mandado de detenção, segundo o texto que lhe foi comunicado pelos Estados-Membros (n.º 2 do artigo 34.°), bem como nas informações complementares transmitidas pelo Conselho (n.º 3 do artigo 34.°), nomeadamente as respostas disponíveis aos questionários enviados aos Estados-Membros pela Presidência do Conselho[3].

A Comissão procurou além disso completar a sua informação, por um lado, utilizando as respostas dadas ao questionário da rede judiciária europeia que incidia sobre a prática, até 1 de Setembro de 2004, do mandado de detenção, e por outro, mantendo um diálogo bilateral com os pontos de contacto nacionais designados para esse efeito. O conteúdo do presente relatório e do seu anexo foi contudo condicionado pelos numerosos atrasos e insuficiências de transmissão, pela qualidade desigual da informação obtida e pela brevidade do período examinado.[4]

## 2. AVALIAÇÃO

### 2.1. Um procedimento de entrega que se tornou essencialmente judiciário entre os Estados-Membros

#### *2.1.1. Uma aplicação atrasada, mas agora praticamente generalizada*

O mandado de detenção foi executado por 24 Estados-Membros com um atraso que atingiu os 8 meses (CZ, DE). Apenas metade respeitou o prazo estabelecido (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Este atraso deu origem a dificuldades transitórias.

No entanto, em 1 de Novembro de 2004, todos os Estados-Membros tinham transposto a decisão-quadro, com excepção da Itália onde ainda estão em curso os trabalhos parlamentares. Vários Estados-Membros tiveram, para esse efeito, de rever

---

1 JO L 190 de 18.7.2002, p.1.
2 COM(2001)771 de 13.12.2001, § 1.2.2.
3 COPEN 96 de 10.10.2003 e COPEN 94 de 26.7.2004.
4 SEC(2005)267

as suas constituições. Todos adoptaram legislação específica. Contudo, no que se refere a determinadas disposições, alguns (nomeadamente DK e EE) evitaram algumas regras vinculativas, não respeitando a exigência de segurança jurídica.

Na prática, a partir de 1 de Janeiro de 2004, 8 Estados-Membros aplicavam entre si o dispositivo do mandado de detenção; na data do alargamento este número subiu para 16 e desde 14 de Janeiro de 2005, data do início da aplicação na CZ, para 24.

Em 2004, o mandado de detenção substituiu assim progressivamente a extradição entre os Estados-Membros e parece mesmo tê-la excedido em volume. Raros são os Estados-Membros que tomaram a liberdade de limitar o seu âmbito temporal ou material. No caso do primeiro, alguns fizeram-no em conformidade com a decisão-quadro, a partir da adopção desta última, excluindo nomeadamente a sua aplicação a factos anteriores a uma determinada data (artigo 32.° / FR, IT, AT). Outros, no entanto, decidiram proceder a esta limitação sem respeitar a decisão-quadro, quer em relação ao procedimento (artigo 32.° / CZ, LU, SI), ao conteúdo da limitação (CZ, LU) ou inclusivamente à data de produção de efeitos (CZ). Assim, os pedidos de extradição que estes continuam a apresentar correm o risco de ser rejeitados pelos outros Estados-Membros.

Violaram também as suas obrigações os Estados-Membros que reduziram o âmbito de aplicação material, quer em função de limites mínimos das penas exigidas (artigo 2.° / NL, AT, PL; artigos 4.° e alínea b) do artigo 7.° / UK), quer de certas categorias de infracções para as quais restabeleceram (artigo 2.° / BE, PL, SI) ou assumiram o risco de restabelecer (EE, GR, FR) um controlo da dupla incriminação. Contudo a transposição da lista das 32 categorias de infracções para as quais é abolida a dupla incriminação não suscita na presente fase dificuldades importantes. É lamentável que alguns Estados-Membros tenham considerado que a aplicação não se referia à tentativa e à cumplicidade (Artigo 2.° / EE, IE).

*2.1.2. Um procedimento de entrega essencialmente judicializado*

A entrega de pessoas requeridas entre os Estados-Membros, em conformidade com a decisão-quadro (n.º 1 do artigo 1.°), tornou-se inteiramente judiciária. Prova disso é, por exemplo, o facto de a grande maioria dos Estados-Membros autorizar **o contacto directo entre as autoridades judiciárias**, durante as diferentes fases do procedimento (n.º 1 do artigo 9.° e artigos 15.° e 23.°). Contudo, alguns Estados-Membros designaram um órgão executivo como autoridade judiciária competente para tudo (artigo 6.° / DK) ou em parte (EE, LV, LT, FI,SE).

Embora autorizada pela decisão-quadro, a interposição de uma **autoridade central** que detenha o monopólio das transmissões foi escolhida apenas por uma minoria (artigo 7.° /EE, IE, HU, MT, UK). De lamentar, no entanto, os casos em que os poderes de decisão confiados às autoridades centrais excedem o simples papel de simplificação que a decisão-quadro lhes permite confiar (EE, IE).

*2.1.3. Uma articulação progressiva com o regime externo da extradição*

Embora as entregas entre Estados-Membros tenham passado a ser essencialmente reguladas no quadro do mandado de detenção, é com mais lentidão que o dispositivo

da União se insere no ordenamento normativo internacional (artigo 21.° / MT; artigo 28.° / LT).

Ainda nem todos os Estados-Membros notificaram o seu novo regime ao Conselho da Europa (artigo 28.° da Convenção Europeia de Extradição de 13.12.1957).[5] Esta lacuna parece contudo ser transitória.

## 2.2. Um procedimento mais eficaz e mais rápido que assegura a observância das garantias fundamentais

### *2.2.1. Entregas mais facilmente aceites*

Garantia de maior eficácia, a decisão-quadro limita os motivos de recusa de entrega entre Estados-Membros, eliminando qualquer decisão de oportunidade política. De uma forma geral, o quadro que define foi respeitado. De facto, a eficácia do mandado de detenção pode apreciar-se, de maneira provisória, em função dos 2603 mandados emitidos, das 653 pessoas detidas e das 104 pessoas entregues até Setembro de 2004. Além disso, é necessário notar que a parte dos casos de recusa de execução no total dos mandados emitidos parece até agora modesta. A realidade deverá revelar-se superior a estas indicações provisórias, baseadas apenas em declarações de uma vintena de Estados-Membros.

O número de motivos de não execução obrigatória referidos na decisão-quadro varia entre 3 e 10 segundo os Estados-Membros. Todos os Estados-Membros transpuseram os três **motivos de não execução** obrigatória, com algumas excepções (n.º 1 do artigo 3.° / NL, UK) ou deficiências (n.º 1 do artigo 3.° / DK, IE) ; artigo 3.° / IE, UK). A escolha de transposição no que diz respeito aos sete motivos facultativos conduzem, em contrapartida, a situações muito variadas de um Estado-Membro para outro, tendo alguns adoptado unicamente uma parte ou deixado maior margem de apreciação às suas autoridades judiciárias, tendo-os outros, pelo contrário, tornado todos obrigatórios. Sendo, em princípio, possível, salvo evolução em contrário da jurisprudência[6] (n.º 2 do artigo 4.°), esta escolha de transposição torna-se criticável quando impõe a acção penal às autoridades judiciárias de execução em vez de aceitarem o mandado de detenção, quando decorre precisamente um procedimento penal no Estado-Membro de emissão (n.º 2 do artigo 4.°).

A variedade dos regimes nacionais resulta também de nem todos os Estados-Membros considerarem a possibilidade de sujeitar a execução dos mandados à satisfação das três **garantias especiais** previstas pela decisão-quadro. Contudo, no caso de o terem feito, alguns Estados-Membros previram exigir condições suplementares (n.º 1 do artigo 5.° / MT, UK ; artigo 5.° / NL). Além disso, afigura-se que na prática, algumas autoridades exigem garantias não previstas no formulário ou recusam inclusivamente a entrega ainda que tenham sido dadas garantias.

A **entrega dos cidadãos nacionais**, que constituía uma inovação essencial da decisão-quadro, passou a ser facto consumado, excepto em caso de derrogação prevista por esta última (artigo 33.° / AT). A maioria dos Estados-Membros preferiu contudo invocar, em relação aos seus cidadãos, a condição de execução da pena no

---

5 Conclusões do Conselho de 2-3.10.2003, ponto A/5

6 *Gozutok* (C – 187/01) e *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

seu território (n.º 6 do artigo 4.° e n.º 3 do artigo 5.° ), com algumas excepções (IE, SK, UK). Assim, a maioria dos Estados-Membros optou por um tratamento equitativo dos seus nacionais e dos residentes.

Contudo ainda subsistem dificuldades. De acordo com as informações da Comissão, parece ser de lamentar a prática de algumas autoridades judiciárias que recusam a execução de mandados de detenção em relação aos seus nacionais, invocando a sua competência (n.os 2 e 7 do artigo 4.°), sem, no entanto, concluir as pertinentes acções penais. Além disso, um Estado-Membro introduziu uma cláusula de reciprocidade e uma conversão da pena imposta aos seus nacionais (n.º 6 do artigo 4.° / CZ). Outro considerou também que devia restabelecer em relação aos seus cidadãos o controlo sistemático da dupla incriminação e sujeitar a sua entrega à garantia de que podia converter a sua pena (n.º 3 do artigo 5.° / NL). Ora, esta condição, autorizada pela Convenção de 21.3.1983 relativa à transferência das pessoas condenadas, não figura na decisão-quadro. Além disso, esta Convenção só pode servir de base jurídica para a execução de uma pena pronunciada num outro Estado se esta última já tiver tido início, o que não é normalmente o caso quando um mandado de detenção é emitido para efeitos de execução de uma pena.

Por último a introdução de motivos não previstos na decisão-quadro parece preocupante. O motivo adicional de recusa por causa de *ne bis in idem* em relação ao Tribunal Penal Internacional, que permite a determinados Estados-Membros colmatar uma lacuna da decisão-quadro, está fora de causa. O mesmo se passa com a questão dos motivos expressos de recusa por violação dos direitos fundamentais (n.º 3 do artigo 1.°) ou discriminação (considerandos 12 e 13) que dois terços dos Estados-Membros decidiram introduzir expressamente, sob diversas formas. Por muito legítimos que sejam, excepto em caso de se ultrapassar a decisão-quadro (GR, IE, CY), estes motivos apenas devem ser invocados excepcionalmente na União. É também de salientar a introdução de outras causas de recusa, em contradição com a decisão-quadro (artigo 3.° / DK, MT, NL, PT, UK), como motivações políticas, de segurança nacional ou que impliquem um controlo de fundo do caso.

### *2.2.2. Entregas efectuadas nos prazos mais curtos*

Além da maior rapidez devida a um procedimento inteiramente judiciário, a celeridade do mandado de detenção assenta na combinação de um formulário único, de uma pluralidade de modos de transmissão e de um enquadramento dos prazos processuais. Os Estados-Membros transpuseram geralmente estes aspectos. De facto graças à entrada em vigor da decisão-quadro, a duração média de execução de um pedido passou de mais de 9 meses para 43 dias, de acordo com uma estimativa provisória. Sem contar os casos frequentes em que a pessoa consente na sua entrega, diminuindo a duração média então para 13 dias.

Todos os Estados-Membros (excepto MT e UK) adoptaram explicitamente o **formulário único** e previram vários **modos de transmissão** possíveis. A este respeito, a decisão-quadro comporta uma dificuldade por não prever considerar um pedido de detenção provisória um alerta Interpol, contrariamente ao previsto em relação a um alerta SIS (n.º 3 do artigo 9.°). Na pendência da aplicação do segundo Sistema de Informação Schengen (SIS II), cada Estado-Membro poderia resolvê-la mediante uma disposição nacional.

Além disso, as exigências dos Estados-Membros variam muito nas questões de pormenor, quanto aos prazos de recepção dos mandatos a contar da detenção (entre 2 e 40 dias), às traduções (de uma única língua aceite até mais de quatro) e às regras de autenticação (da exigência do original até um simples fax). Estas diferenças provocam, na prática, atrasos ou inclusivamente impossibilitam a entrega.

Mais particularmente, alguns Estados-Membros impõem exigências não previstas na decisão-quadro como a obrigação de anexar menções ou documentos não previstos no formulário (n.º 1 do artigo 8.° / CZ, MT) ou de emitir um mandato específico para cada incriminação (IE). Estas dificuldades deveriam contudo poder ser progressivamente resolvidas graças à homogeneização das práticas em cada sistema nacional e a uma maior familiarização com as exigências dos outros sistemas. Também graças a uma completa revisão dos alertas preexistentes, a uma extensão dos meios seguros de transmissão (SIS II) e, mais genericamente, a uma consolidação da confiança mútua. Uma maior aceitação por cada Estado-Membro de outras línguas para além das suas será também de molde a facilitar o trabalho na União alargada.

Contrariamente ao procedimento de extradição, a execução do mandado de detenção enquadra-se em **prazos** precisos (artigos 17.° e 23.°). No conjunto os Estados-Membros cumpriram amplamente as suas obrigações neste domínio. Na realidade, o essencial das entregas parece ter sido realizado em prazos inferiores aos máximos previstos.

Contudo, em caso de recurso, alguns Estados-Membros não aceitaram fixar um prazo aos seus tribunais superiores (CZ, MT, PT, SK, UK) ou determinaram um prazo máximo para o procedimento que excede a norma de 60 dias (BE) ou mesmo o limite de 90 dias (FR). A esse respeito, convém observar que o exercício das vias de recurso internas não constituem em si uma circunstância excepcional (n.º 7 do artigo 17.°). De momento, embora os casos significativos de atraso continuem a ser raros e tendo a Eurojust sido disso informada, é prematuro tirar conclusões.

*2.2.3. Entregas realizadas no respeito das garantias fundamentais das pessoas*

Sendo mais eficaz e mais rápido que o procedimento de extradição, o mandado de detenção deve respeitar na mesma medida as garantias individuais. Contrariamente ao que fizeram alguns Estados-Membros, o Conselho decidiu que a condição geral de respeito dos direitos fundamentais não constituiria um motivo explícito de recusa em caso de violação. Contudo, é evidente que uma autoridade judiciária pode sempre recusar a execução de um mandado de detenção se constatar que o procedimento está ferido de uma violação do artigo 6.° do TUE e dos princípios constitucionais comuns aos Estados-Membros; num sistema assente na confiança mútua, uma tal situação deveria ser excepcional.

Todos os Estados-Membros transpuseram no conjunto as disposições da decisão-quadro relativas aos **direitos da pessoa procurada** (artigo 11.°), podendo o grau de pormenor variar de um Estado-Membro para outro, nomeadamente no tocante à expressão do consentimento. As insuficiências são no entanto raras, referindo-se sobretudo a imprecisões processuais (artigo 13.° / DK, LV, PL, PT ; artigo 14.° / DK). Convém, por último, salientar que a simplificação decorrente do mandado de

detenção beneficia igualmente as pessoas em causa, que na prática consentem na sua entrega em mais de metade dos casos referidos.

A avaliação do mandado de detenção no que se refere à garantia dos direitos fundamentais conduz com efeito à comparação da situação actual com a que existia anteriormente. Merecem ser sublinhados vários pontos positivos . A decisão-quadro é mais precisa no que diz respeito a **ne bis in idem**. Reforçou o direito à assistência de um advogado (n.º 2 do artigo 11.°, n.º 2 do artigo 13.°, n.º 3 do artigo 27.° e n.º 2 do artigo 28.°), ao exame da oportunidade da manutenção em detenção provisória (artigo 12.°), bem como a dedução do período da condenação do **período de privação de liberdade** sofrido (artigo 26.°) Mais geralmente, pela sua rapidez de execução, o mandado de detenção contribui para um melhor respeito do "prazo razoável". Pela sua eficácia, nomeadamente na obtenção da entrega dos cidadãos de outros Estados-Membros, facilita a decisão de pôr em liberdade provisória as pessoas independentemente do seu lugar de residência na União Europeia (artigo 12.°).

## 3. CONCLUSÃO

Não obstante um atraso inicial inegável, o mandado de detenção europeu já está operacional na maioria dos casos previstos. O seu impacto parece positivo, estando os indicadores disponíveis favoravelmente orientados, tanto em termos de "judicialização" e de eficácia, como de celeridade, sempre no respeito dos direitos fundamentais.

Este êxito global não deve permitir ignorar os esforços que restam por fazer, tanto por parte da Itália ou de outros Estados-Membros para se conformar plenamente com a decisão-quadro (nomeadamente CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), como da União para colmatar determinadas lacunas do dispositivo.

Tendo em conta o seu carácter, a presente avaliação é provisória, devendo ser renovada, nomeadamente com base numa informação mais sistemática. A Comissão reserva-se a esse respeito o direito de apresentar propostas com vista a alterar a decisão-quadro (n.º 3 do artigo 34.° ) à luz de uma maior experiência.