



Bruxelas, 27 de maio de 2019
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

NOTA

de:	Presidência
para:	Conselho
n.º doc. ant.:	9317/19
Assunto:	O caminho a seguir no domínio do reconhecimento mútuo em matéria penal - Debate de orientação

Sob a Presidência austríaca, o Conselho adotou conclusões intituladas "Promover o reconhecimento mútuo reforçando a confiança mútua" (JO C 449 de 13.12.2018, p. 6.).

A Presidência romena, trabalhando nessa base, procedeu a uma avaliação do atual quadro jurídico da UE no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, a fim de determinar o que foi alcançado até à data, avaliar se há ou não deficiências ou lacunas e examinar a forma como estas podem ser colmatadas de uma forma eficiente.

Para esse fim, a Presidência publicou um documento de reflexão (6286/19) e procedeu a debates no Grupo COPEN e no CATS.

O relatório elaborado pela Presidência com base nos elementos recolhidos consta do Anexo.

Salienta-se que se trata de um relatório da Presidência, pelo que reflete os pontos de vista da Presidência. Todavia, na sequência de debates com os Estados-Membros, mais recentemente na reunião do CATS de 13 de maio de 2019, a Presidência está convicta de que este relatório é apoiado por uma ampla maioria de Estados-Membros. Importa também realçar que as posições minoritárias estão igualmente refletidas no relatório.

É de salientar que, após a reunião do Coreper de 22 de maio de 2019 em que Estados-Membros decidiram apresentar o relatório da Presidência ao Conselho, foram introduzidos no texto pequenos ajustamentos linguísticos.

Convida-se o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) a realizar um debate de orientação à luz deste relatório na sua reunião de 6/7 de junho de 2019.

Relatório da Presidência sobre o caminho a seguir no domínio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal**I. Introdução****• Contexto**

A cooperação judiciária em matéria penal na União Europeia tem-se desenvolvido consideravelmente desde que o Conselho Europeu de Tampere (1999) decidiu que o reconhecimento mútuo se deveria tornar a pedra angular de tal cooperação.

Hoje em dia, a UE dispõe de um quadro jurídico abrangente no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, assente em valores partilhados no que respeita ao Estado de direito e aos direitos fundamentais. Os instrumentos baseados no princípio do reconhecimento mútuo constituem o núcleo deste quadro.

A Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros continua a ser um dos instrumentos jurídicos mais eficazes neste domínio. Existem igualmente vários outros instrumentos jurídicos, alguns dos quais são utilizados com relativa frequência (por exemplo, a Decisão-Quadro 2008/909/JAI relativas às penas), enquanto que outros são utilizados com menos frequência (como a Decisão-Quadro 2008/947/JAI respeitante às medidas de vigilância e a Decisão-Quadro 2009/829/JAI relativa às medidas de controlo).

A Diretiva 2014/41/UE relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal substitui o auxílio judiciário mútuo convencional por um mecanismo de cooperação baseado no reconhecimento mútuo no que diz respeito, em particular, à obtenção de elementos de prova. O Regulamento 2018/1805 relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda e a nova proposta de regulamento relativo às ordens europeias de entrega ou de conservação de provas eletrónicas em matéria penal complementarão os instrumentos da UE em matéria de reconhecimento mútuo para a cooperação judiciária em matéria penal.

- **Objetivo do relatório**

Chegara a hora de proceder a uma avaliação do atual quadro jurídico da UE no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, a fim de determinar o que fora alcançado até à data, avaliar se haveria ou não deficiências ou lacunas e examinar a forma como estas poderiam ser colmatadas de uma forma eficiente.

Sob a Presidência anterior (austriaca), o Conselho centrou-se na confiança mútua como condição para o reconhecimento mútuo, e em questões conexas. Para este fim, o Conselho adotou, em 7 de dezembro de 2018, conclusões intituladas "Promover o reconhecimento mútuo reforçando a confiança mútua" (JO C 449 de 13.12.2018, p. 6.).

Na reunião informal dos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos, que se realizou em Bucareste a 7 e 8 de fevereiro de 2019, os ministros debateram várias questões relativas ao futuro da cooperação judiciária em matéria penal no âmbito do espaço judiciário comum da União Europeia.

Para alimentar outros debates sobre este tema, a Presidência publicou em 11 de fevereiro de 2019 um documento de reflexão sobre o "caminho a seguir no domínio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal, respondendo à necessidade de evitar a impunidade e cumprir garantias processuais" (6286/19).

Muitas delegações responderam positivamente às perguntas apresentadas pela Presidência no documento de reflexão e deram um contributo muito valioso e partilharam ideias interessantes que poderão abrir caminho a futuros desenvolvimentos neste domínio.

As respostas escritas apresentadas pela Áustria, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Alemanha, Hungria, Letónia, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Eslovaca, Eslovénia e Suécia foram compiladas no documento de trabalho WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

Com base nessas respostas escritas, a Presidência apresentou em 12 de março de 2019 um documento adicional intitulado "O caminho a seguir no domínio do reconhecimento mútuo em matéria penal – Troca de pontos de vista com base na nota da Presidência" (6999/19), que constitui a base para os debates na reunião do COPEN de 18 de março de 2019.

A Presidência tinha por objetivo obter um ponto de vista transversal, centrando-se em quatro temas de debate que estão interligados com a aplicação dos instrumentos de reconhecimento mútuo e com o princípio da confiança mútua:

- a) desafios encontrados aquando da aplicação dos critérios definidos no Acórdão Aranyosi ou da aplicação dos motivos de não reconhecimento nos instrumentos de reconhecimento mútuo;
- b) formação e orientação em matéria de instrumentos de reconhecimento mútuo;
- c) identificação de lacunas na aplicação dos instrumentos de reconhecimento mútuo e possíveis soluções para colmatar essas lacunas;
- d) reforço do quadro institucional que permite um funcionamento correto da cooperação judiciária em matéria penal a nível da UE e utilizar de forma abrangente este quadro institucional.

Deve salientar-se desde já que a lógica subjacente a este relatório não foi a de partilhar uma visão exaustiva sobre esta matéria, mas sim centrar-se em questões que dizem respeito à aplicação prática dos instrumentos de reconhecimento mútuo e que, na perspetiva da Presidência, são relevantes no contexto da recente evolução a nível da União no que se refere à cooperação em matéria penal. Além disso, o relatório não prejudica o âmbito da nona ronda de avaliações mútuas e nada neste relatório se destina a antecipar os resultados dessa avaliação pelos pares.

II. Questões para reflexão elaboradas pela Presidência

A. Desafios encontrados aquando da aplicação dos critérios definidos no Acórdão *Aranyosi* ou da aplicação dos motivos de não reconhecimento

A ideia subjacente a este tema era a de procurar obter a opinião dos Estados-Membros no que respeita aos motivos de não reconhecimento ou outros desafios que surgem aquando da aplicação dos instrumentos de reconhecimento mútuo. Por conseguinte, a Presidência procurou obter os pontos de vista dos Estados-Membros no que se refere à aplicação prática de motivos de não reconhecimento no que respeita aos instrumentos de reconhecimento mútuo em geral, bem como no que se refere a motivos potenciais de não reconhecimento relativos à violação de direitos fundamentais relacionados com as decisões europeias de investigação.

Com base nas respostas fornecidas pelos Estados-Membros afigura-se que não foram comunicados casos em que a violação dos direitos fundamentais tenha sido invocada a respeito da execução de uma decisão europeia de investigação. Quanto a outras dificuldades resultantes de motivos de não reconhecimento, algumas delegações solicitaram uma maior clareza no que diz respeito a normas processuais no que respeita às decisões proferidas à revelia.

A principal questão em debate na atual configuração do COPEN tem sido a questão das condições de detenção no contexto da execução de mandados de detenção europeus (MDE).

A este respeito, o problema mais premente por enquanto é a aplicação prática do Acórdão *Aranyosi*.

Em 2016, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) proferiu o Acórdão *Aranyosi*¹. A interpretação deste acórdão poderá também ser alargada à Decisão-Quadro 2008/909/JAI² e, de facto, tais situações já ocorreram na prática em alguns Estados-Membros.

¹ Processos apensos C-404/15(*Aranyosi*) e C-659/15 PPU (*Căldăraru*).

² Parecer do Advogado-Geral Yves Bot nos Processos *Aranyosi* e *Căldăraru*, ponto 128.

Na sequência deste acórdão, várias outras questões foram levadas ao conhecimento do TJUE relacionadas com as condições de detenção. Nalguns processos, o Tribunal já proferiu o seu acórdão (ver, por exemplo, o acórdão no processo C-220/18 PPU, *ML*), enquanto que noutros o acórdão do Tribunal está pendente (C-128/18 *Dorobanțu*).

Estes acórdãos clarificaram os critérios que devem ser tomados em conta pelas autoridades judiciais de execução quando tomam uma decisão sobre os MDE. Na opinião da Presidência, foi interessante ver como os Estados-Membros interpretam estes critérios e se se deverá ou não considerar no futuro uma metodologia de trabalho comum/orientações comuns neste domínio particular.

O contributo dado pelos Estados-Membros foi muito valioso e revelou que são esperadas novas orientações da parte do TJUE, em especial no Acórdão *Dorobanțu* (C-128/18 – ainda pendente).

Em conformidade com o Acórdão *Aranyosi*, em regra as condições de detenção não constituem motivos de não reconhecimento ou de não execução, mas podem ser motivos para adiar a execução de um MDE e permitir uma não execução apenas em última instância em casos excecionais. O acórdão deverá igualmente ser estritamente interpretado e apenas aplicado em circunstâncias excecionais numa base casuística, em vez de ser aplicado a todos os MDE. Deverá ser seguida a abordagem em duas etapas proposta pelo Acórdão *Aranyosi*. A questão que foi levantada no decurso do debate no Grupo COPEN é a de como a primeira etapa – ou seja, a avaliação das deficiências gerais pelo Estado de execução – deverá ser aplicada na prática por forma a que, numa segunda etapa, os pedidos individuais possam ser enviados ao Estado de emissão.

Além disso, solicitar informações complementares sobre as condições de detenção e receber a documentação relevante provoca atrasos adicionais na execução efetiva do MDE e o incumprimento dos prazos estabelecidos na Decisão-Quadro 2002/584/JAI.

É claro que a solução mais adequada para dar resposta a estes desafios relacionados com a interpretação da jurisprudência recente do TJUE neste domínio seria a de eliminar qualquer violação potencial dos direitos fundamentais, em especial, no que diz respeito às condições de detenção. Uma vez que a sobrelotação é aparentemente uma das questões mais prementes em relação às condições de detenção, a resolução desta questão deveria incumbir em primeiro lugar ao Estado de emissão, a fim de restabelecer uma sólida confiança mútua com outros Estados-Membros. As medidas internas, quer de natureza legislativa quer de natureza política, já foram lançadas em certos Estados-Membros que se deparam com problemas neste domínio e estão a ser realizados progressos neste sentido. Infelizmente, uma matéria tão complexa necessita de estratégias adequadas e de respostas relevantes que requerem, por seu turno, muito tempo e recursos significativos. Todavia, estão a ser realizados diversos esforços quer por Estados-Membros a nível individual, quer através de ações a nível internacional. Esses esforços incluem o cumprimento do acervo material do Conselho da Europa em matéria de tratamento de prisioneiros e de melhoria das condições de detenção. Muitos Estados-Membros assistiram à conferência organizada pela Presidência romena, realizada de 1 a 4 de abril de 2019 em Sinaia, e à conferência de alto nível sobre "Respostas à sobrelotação das prisões" organizada pelo Conselho da Europa e pela UE que se realizou em Estrasburgo de 24 a 25 de abril de 2019.

Por conseguinte, tendo em mente o que precede, afigurar-se-ia mais importante a curto prazo estabelecer critérios comuns claros de modo a que cada Estado de execução colocasse as mesmas questões e que cada Estado emissor desse o mesmo tipo de informações, tendo presentes as particularidades do sistema penitenciário de cada Estado-Membro envolvido. A importância desses critérios comuns foi tornada clara em casos em que o tipo de informações solicitadas pelo Estado de execução e as referências às normas existentes – quer normas do Conselho da Europa ou normas das Nações Unidas ou outros tipos de recursos – invocadas na avaliação (acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, relatórios do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, etc.) diferem consideravelmente de Estado-Membro para Estado-Membro.

Um número significativo de delegações considera que a questão continua a ser de grande importância e que o estabelecimento de algumas orientações comuns não vinculativas poderia ter um resultado positivo.

Na opinião da Presidência, é necessário abordar os seguintes aspetos:

- 1. Obter uma visão clara da magnitude do fenómeno** – este processo já está em curso uma vez que se solicitou recentemente uma compilação de dados estatísticos sobre o número de casos em que a entrega com base no MDE foi recusada/adiada devido às condições de detenção;
- 2. Recolher informações práticas especializadas da parte dos Estados-Membros** relativas à aplicação efetiva dos critérios estabelecidos através da recente jurisprudência do TJUE, no que respeita tanto aos desafios como às boas práticas destinados aos Estados de emissão e de execução. Esse esforço poderá ajudar a identificar questões recorrentes e as melhores soluções.
- 3. Criar uma metodologia de trabalho comum/orientações comuns** no que diz respeito aos critérios que necessitam de ser tomados em consideração ao aplicar na prática a abordagem de duas etapas estabelecida no Acórdão Aranyosi e, em particular, ao solicitar informações sobre as condições de detenção. Esta metodologia de trabalho comum/orientações será, é claro, de carácter não vinculativo, mas será uma ajuda preciosa para clarificar a forma como os acórdãos do TJUE poderão ser interpretados, e sobre qual o tipo de dados que podem ser solicitados em primeiro lugar e subsequentemente fornecidos pelos Estados-Membros.

Todavia, tais esforços só deverão ser analisados depois de o TJUE ter proferido o seu acórdão no processo *Dorobanțu*, que se espera que traga maior clareza sobre a questão em apreço.

Deve ser salientado que as medidas propostas não duplicam de modo algum as atividades planeadas para a futura nona ronda de avaliações mútuas, em que se analisará esta questão em pormenor "no terreno", ou qualquer outra ação neste domínio levada a cabo por qualquer instituição da UE, em particular o Conselho. Pelo contrário, o objetivo das propostas apresentadas pela Presidência é proporcionar uma abordagem abrangente sobre a forma como os acórdãos do TJUE podem ser interpretados a fim de melhorar a cooperação transfronteiras e a confiança mútua.

B. Formação e orientação em matéria de instrumentos de reconhecimento mútuo

A Presidência solicitou às delegações que expressassem os seus pontos de vista sobre se existe alguma maneira de melhorar as atividades de formação e os materiais relativos aos instrumentos de reconhecimento mútuo, incluindo as orientações que estão atualmente disponíveis.

As respostas foram muito detalhadas e proporcionaram muitos elementos para reflexão, atendendo ao facto de que a Estratégia da Formação Judiciária de 2011³ está atualmente a ser avaliada e que a próxima estratégia será preparada pela Comissão com base nessa avaliação. Afigura-se, por conseguinte, que o tema é de grande importância no contexto do papel cada vez mais significativo que assume a cooperação judiciária a nível da UE.

Quando se trata de formação na aplicação de instrumentos de reconhecimento mútuo, há dois processos a observar: a formação organizada a nível da UE e a formação organizada a nível nacional. Estes dois processos são complementares e por consequência necessitam de ser bem coordenados, a fim de evitar a duplicação de esforços e utilizar da melhor forma os recursos existentes. Além disso, há cursos de formação regional, que incluem profissionais de dois ou mais países vizinhos como beneficiários. Estes projetos são muito importantes no contexto da cooperação regional em matéria penal, tendo grande impacto sobre a confiança mútua e sobre a cooperação entre profissionais.

³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada "Gerar confiança numa justiça à escala da UE. Uma nova dimensão para a formação judiciária europeia", COM(2011)551 final, Bruxelas, 13.9.2011.

As atividades levadas a cabo a nível da UE, em especial, pela Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ), a CEPOL e a Academia de Direito Europeu (ERA), bem como as atividades realizadas para além da UE pela Plataforma HELP do Conselho da Europa, são de elevado nível de qualidade tendo os profissionais dado informações positivas sobre as mesmas. A formação prestada a nível nacional pelas escolas para os profissionais de justiça é também bem vista pelos participantes, que a descrevem como muito útil e correspondendo aos padrões necessários. A Eurojust e a Rede Judiciária Europeia (RJE) desempenham também um papel importante na divulgação do seu saber-fazer e dos seus conhecimentos especializados, participando em seminários de formação, inclusivamente em cooperação com a REFJ. Em particular, os pontos de contacto da RJE desempenham as suas tarefas previstas no artigo 4.º, n.º 3, da Decisão 2008/976/JAI do Conselho sobre a Rede Judiciária Europeia.⁴

Todavia, apesar destas reações positivas, parecem existir formas de melhorar tanto a formação nacional como a formação a nível da UE no domínio do reconhecimento mútuo, em particular, no que diz respeito aos atuais desafios na aplicação da legislação da UE no que diz respeito ao reconhecimento mútuo e às boas práticas. Uma vez que se trata de um domínio muito dinâmico, é muito importante manter os formatos da formação e os materiais atualizados. Na verdade, os Estados-Membros salientaram a necessidade de realizar esforços quer a nível nacional, quer a nível da UE, neste domínio.

Na opinião da Presidência, há que abordar os seguintes aspetos:

1. Sensibilização

De que forma podem os profissionais tomar conhecimento da existência efetiva de cursos de formação sobre os instrumentos de reconhecimento mútuo? Os profissionais precisam saber *onde* procurar um determinado curso ou material de formação, ou a informação tem de lhes ser fornecida em fluxo contínuo. Do nosso ponto de vista, as autoridades nacionais desempenham um papel importante neste domínio, e cabe-lhes assegurar uma coordenação adequada com as suas contrapartes relevantes da UE. Além da formação inicial, as atividades de formação contínua também são muito importantes.

⁴ JO L 348 de 24.12.2008.

Congregar todos os cursos de formação relevantes da UE – isto é, recolher toda a informação sobre formação num único espaço – também seria muito útil. Neste contexto, a futura Plataforma de Formação Europeia (PFE) na secção de formação do Portal Europeu da Justiça colmatará a falta de informações completas e coerentes sobre cursos de formação jurídica para todas as categorias de profissionais da justiça disponíveis nos diferentes Estados-Membros da UE e solucionará o problema de fragmentação existente.

2. Simplificar as categorias dos que recebem formação e simplificar os temas

Na estratégia atual, foi dada prioridade aos juizes e procuradores. No entanto, aparentemente ainda é sentida a necessidade de uma maior participação dos juizes em atividades de formação. Em muitos países, uma especialização a nível judicial na cooperação judiciária em matéria penal não é possível, e a distribuição aleatória de casos em alguns países torna necessário que todos os juizes que trabalham em matéria penal possam lidar com um número significativo de instrumentos da UE aplicáveis à cooperação em matéria penal a nível da UE.

Outros grupos que deveriam beneficiar mais das atividades de formação são, por um lado, os agentes dos serviços de reinserção social que velam pela liberdade condicional e os funcionários prisionais e, na medida do possível, os funcionários dos tribunais e os membros de outras profissões jurídicas, por outro. As autoridades nacionais competentes e os organismos profissionais envolvidos nas atividades de formação poderiam avaliar mais de perto as necessidades específicas desses grupos, tendo em conta as circunstâncias nacionais. Foi recordado que tanto o Conselho da Europa – que adotou diretrizes relativas ao recrutamento, seleção, formação e desenvolvimento de pessoal prisional e de responsáveis pela liberdade condicional – como a rede das Academias Europeias de Formação Prisional (EPTA) estão ativas neste domínio.

No que diz respeito aos temas em que as atividades de formação se devem particularmente centrar no futuro, devem ser exploradas questões práticas que surjam na aplicação da liberdade condicional e das medidas de controlo (Decisão-Quadro 2008/947/JAI e Decisão-Quadro 2009/829/JAI), bem como com a jurisprudência recente do TJUE, especialmente no contexto da aplicação da Decisão-Quadro 2002/584/JAI. Algumas delegações também defenderam que a formação referente à Diretiva relativa à decisão europeia de investigação (DEI) deveria continuar a ser organizada de forma sistemática. A necessidade de tornar o pessoal prisional mais amplamente informado sobre as disposições da Decisão-Quadro 2008/909/JAI foi também especificamente mencionada.

3. Manter os materiais de formação atualizados e colocá-los à disposição de um vasto leque de profissionais do direito, através de uma digitalização contínua dos programas de formação.

Trata-se de uma questão recorrente. Os materiais de formação necessitam de ser regularmente atualizados, devido à evolução contínua da jurisprudência a nível europeu, e também devido à introdução de novos instrumentos (por exemplo, a decisão europeia de investigação e, num futuro próximo, o novo quadro regulamentar no domínio da apreensão e perda (Regulamento (UE) 2018/1805)). Os materiais de formação da UE também precisam de ser traduzidos para mais línguas da UE, não apenas para francês e inglês, a fim de atingir um público mais vasto.

A expansão contínua dos formatos de formação digital e a longa distância também pode ter resultados positivos. Os participantes podem seguir esses cursos ao seu próprio ritmo, usando apenas um computador ligado à internet, sem ter que viajar para outro lugar (o que, na maioria das vezes, é um processo que gasta tempo e recursos). No entanto, a formação presencial continua a ser fundamental para o intercâmbio de boas práticas, facilitando a ligação em rede entre os profissionais e, em última análise, criando confiança mútua e melhorando a cooperação judiciária.

Todas essas medidas permitiriam uma disseminação mais ampla da documentação para aqueles profissionais que não são dominem o inglês ou o francês. A Comissão Europeia, a Eurojust e a RJE também lançaram materiais e manuais muito úteis, que são utilizados pelos profissionais no dia a dia. Um novo manual sobre a Decisão-Quadro 2008/909/JAI será lançado num futuro próximo pela Comissão. Os especialistas em cooperação da UE em matéria penal devem ser regularmente atualizados sobre o que está a acontecer no domínio do reconhecimento mútuo e da confiança mútua, tendo sido envidados esforços significativos pela Comissão e pela Eurojust nesse sentido. Alguns exemplos de documentos utilizados regularmente pelos profissionais para o efeito incluem o "Manual sobre a emissão e execução de um mandado de detenção europeu", elaborado pela Comissão, as diretrizes para decidir "em que jurisdição se deve intentar a ação", a Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre Estados-Membros, bem como os documentos da Eurojust intitulados "Panorâmica atualizada da jurisprudência do TJUE". A Comissão poderia, a médio prazo, explorar de forma útil a possibilidade de elaborar novos manuais sobre as decisões europeias de investigação e as medidas de vigilância e de controlo, uma vez que haja um número suficiente de casos que suportem o lançamento de tais iniciativas.

Neste contexto, a Plataforma Europeia de Formação (PTE) permitirá um acesso fácil (eletrónico) através do Portal Europeu da Justiça aos cursos de formação jurídica nacionais e da UE em toda a União e aos materiais de formação de uma série de organismos de formação para profissionais da justiça na UE, incluindo a REFJ. Os profissionais da justiça poderão encontrar não apenas atividades de formação, mas também materiais de autoaprendizagem / materiais para formação autónoma sobre os temas da sua investigação.

Por último, mas não menos importante, para além dos manuais lançados a nível da UE, é importante que as autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros também publiquem manuais ou orientações semelhantes a nível interno.

4. Formar os formadores e disseminar os conhecimentos a nível nacional

A legislação da UE relativa à cooperação em matéria penal e os instrumentos de reconhecimento mútuo deve ser integrada nos cursos de formação nacionais. Além disso, os formadores devem ser formados não apenas nestes instrumentos e legislação, mas também no sistema jurídico do país onde decorre a formação (ou, no caso de cursos de formação internacionais, nos sistemas jurídicos dos países relevantes para os participantes), para que os participantes compreendam melhor as características específicas dos sistemas jurídicos em questão. Além disso, poderiam ser exploradas soluções para que aqueles que beneficiaram de formação também pudessem disseminar os seus conhecimentos entre outros colegas interessados, como escrever resumos, encaminhar materiais de formação e eles próprios formarem colegas a nível local. Tornar os conhecimentos destas pessoas – que são altamente qualificadas na área dos instrumentos de reconhecimento mútuo – acessíveis aos seus colegas, seja a nível nacional ou da UE, também seria útil (por exemplo, utilizando fóruns em linha restritos a profissionais onde poderiam ser oferecidas opções jurídicas a partir de perguntas específicas).

C. Identificação de lacunas na aplicação dos instrumentos de reconhecimento mútuo e possíveis soluções para preencher essas lacunas

No âmbito deste tema, a Presidência tentou abordar dois aspetos diferentes: as razões da menor aplicação de certos instrumentos de reconhecimento mútuo, em particular a Decisão-Quadro 2008/947/JAI (Liberdade condicional) e a Decisão-Quadro 2009/829/JAI (Medidas de controlo); e questionar se é necessário apresentar propostas legislativas adicionais no domínio dos direitos processuais em processos penais e da transferência de processos penais.

i) Utilização menos frequente da Decisão-Quadro 2008/947/JAI e da Decisão-Quadro 2009/829/JAI

A maioria das delegações observou que a aplicação menos frequente da Decisão-Quadro 2008/947/JAI (Liberdade condicional) e da Decisão-Quadro 2009/829/JAI (Medidas de controlo) seria examinada durante a nona ronda de avaliações mútuas e que, portanto, não era o momento certo para discutir o assunto. Além disso, o mesmo tema foi debatido durante a 51.^a Reunião Plenária da Rede Judiciária Europeia em Viena, de 21 a 23 de novembro de 2018, e as conclusões dessa reunião foram disponibilizadas no documento 14574/18.

No entanto, dado que várias delegações deram um contributo significativo sobre esta matéria, é opinião da Presidência que, sem prejudicar os resultados da nona ronda de avaliações mútuas, ainda seria útil, mesmo como método de verificação cruzada, apresentar resumidamente os pontos de vista dessas delegações. Como se verá abaixo, as conclusões a que a Presidência chegou depois de examinar cuidadosamente as respostas das delegações coincidem em grande parte com as conclusões alcançadas durante a 51.^a Reunião Plenária da RJE.

Na opinião da Presidência, há que abordar os seguintes aspetos:

- É importante determinar se a aplicação menos frequente das duas Decisões-Quadro (DQ 2008/947/JAI e DQ 2009/829/JAI) se deve ao facto de os profissionais não terem conhecimento das possibilidades jurídicas que elas oferecem / não terem experiência suficiente na sua aplicação, ou ao facto de os profissionais não considerarem as duas Decisões-Quadro como instrumentos adequados de cooperação que possam satisfazer as suas necessidades práticas. Para dar um exemplo, uma delegação referiu-se às medidas de controlo, segundo as quais o juiz tem de determinar a fiabilidade das informações fornecidas pelo acusado. No momento em que essas informações são recebidas do potencial Estado de execução, o réu poderá já ter sido condenado, tornando o pedido redundante. Constatase, por conseguinte, que em muitos casos o tempo adicional necessário para o intercâmbio de informações suplementares exige que o processo seja consideravelmente prolongado, ultrapassando os prazos estabelecidos nos instrumentos em questão e, consequentemente, as medidas já não podem ser aplicadas.
- É igualmente importante determinar se a aplicação menos frequente das duas Decisões-Quadro poderá ou não ser simplesmente a consequência de uma harmonização insuficiente das disposições processuais substantivas e das diferenças nos processos de transposição, tornando o reconhecimento das decisões uma impossibilidade prática (por exemplo, uma delegação fez uma referência específica às diferenças entre os sistemas jurídicos que tornam os instrumentos inoperáveis).

A Presidência considera que esta hipótese de trabalho será verificada durante a nona ronda de avaliações mútuas.

- ii) Quanto à questão de saber se há necessidade de mais legislação em matéria de direitos processuais em processos penais, várias delegações mencionaram que, em questões relacionadas com o direito processual penal, ainda existem diferenças significativas entre os Estados-Membros que justificariam analisar melhor se seria aconselhável e necessário tomar medidas legislativas a este respeito. Outros Estados-Membros, contudo, afirmaram claramente que não seria necessário tomar mais medidas legislativas nesse domínio, pelo menos nesta fase. A Presidência é de opinião que os debates devem prosseguir.

iii) Possíveis propostas legislativas sobre a cooperação judiciária em matéria penal

O ponto de vista atual entre os profissionais é, no que diz respeito à cooperação judiciária em matéria penal a nível da UE, e especialmente aos instrumentos de reconhecimento mútuo, que a legislação da UE é suficientemente abrangente e cobre uma ampla gama de aspetos. No entanto, é necessário melhorar a aplicação dos instrumentos existentes e melhorar os conhecimentos dos profissionais através da formação contínua e da sensibilização.

No que se refere à transferência de processos penais, os Estados-Membros da UE conduzem atualmente a transferência de processos penais entre si através da utilização de instrumentos do Conselho da Europa ou com base na reciprocidade. Duas convenções particulares foram mencionadas com frequência pelos Estados-Membros – a Convenção Europeia sobre a Transferência de Processos Penais, Estrasburgo, 1972, e a Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal, artigo 21.º ("Denúncia para efeitos de ação penal") – como fornecendo soluções válidas se os processos tiverem de ser transferidos para outro Estado.

À primeira vista, o uso desses instrumentos deveria ser suficiente. De facto, há Estados-Membros que consideram que o quadro jurídico é suficientemente abrangente e funciona a um nível satisfatório. Por outro lado, o volume de casos concretos com que alguns Estados-Membros são confrontados demonstrou que, por vezes, tal não acontece. Além disso, apenas 13 Estados-Membros são partes na Convenção Europeia sobre a Transferência de Processos Penais e a outra opção válida para os Estados-Membros é a emissão de pedidos de transferência de processos com base na reciprocidade, o que só é possível se ambos os Estados permitirem essa cooperação ao abrigo de um regime de reciprocidade. O uso do artigo 21.º da Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal, de 1959, também apresenta as suas limitações. Por conseguinte, sem entrar numa análise pormenorizada deste tema, é opinião da Presidência, apoiada também por alguns Estados-Membros, que um instrumento específico aplicável a nível da UE poderia ter maiores ambições do que estes dois instrumentos, que foram adotados há muito tempo. Poderia também apresentar melhores soluções no que diz respeito ao grau de harmonização ou de aproximação existente a nível da UE, o que conduziria a resultados mais positivos do que no atual contexto do Conselho da Europa.

A transferência de processos pode ser utilizada em situações como quando é óbvio que o objetivo do sistema de justiça penal pode ser melhor alcançado no Estado de execução (nos casos em que, por exemplo, as provas devem ser transferidas para o Estado de execução porque a pessoa aí reside, ou porque a infração foi cometida sobretudo no território do Estado de execução, ou porque a maior parte das provas já aí se encontra). A transferência de processos também pode ser usada quando a entrega com base no MDE não pode ser completada. A aplicação do princípio *aut dedere aut judicare* neste contexto representa uma alternativa válida para assegurar que os propósitos do processo de justiça penal sejam cumpridos e que o conceito de deserto justo seja plenamente aplicado.

Tal proposta não é nova. Uma proposta de decisão-quadro relativa à transferência de processos penais foi apresentada durante a Presidência sueca em 2009, mas não foi alcançado qualquer acordo sobre esta iniciativa lançada por 15 Estados-Membros.

No entanto, a Presidência acredita que este poderia ser o momento de reavaliar a situação nesta área específica. Tal processo poderia começar gradualmente, e os seguintes aspetos poderiam ser abordados no futuro, a médio prazo:

- a) Dispor de uma avaliação clara da aplicação concreta do princípio *aut dedere aut judicare* a nível da UE no âmbito dos processos de MDE, como forma de evitar a impunidade e em relação aos MDE recusados; além disso, para aqueles casos em que o MDE foi emitido de modo a executar uma pena, avaliar se os Estados-Membros, enquanto Estados de execução, podem, sujeitos ao quadro legal aplicável, assumir a execução da pena proferida contra as pessoas procuradas.
- b) Continuar a explorar a médio prazo a necessidade de lançar uma proposta legislativa sobre a transferência de processos penais num contexto mais vasto, incluindo a avaliação das disposições da Decisão-Quadro 2009/948/JAI sobre conflitos de jurisdição. Tal poderia partir de uma avaliação clara, no futuro, do atual número de casos de transferências de processos e da aplicação prática de instrumentos alternativos (não UE).

D. Reforçar o quadro institucional que permite o bom funcionamento da cooperação judiciária em matéria penal.

O debate sobre este tema revelou que os Estados-Membros concordam que a Eurojust e a RJE desempenham um papel crucial na promoção da cooperação judiciária em matéria penal, como demonstram os seus principais êxitos desde a sua criação. Os Estados-Membros salientaram a necessidade de preservar o *status quo* no que diz respeito à participação da Eurojust e da RJE nas atividades do Grupo COPEN.

A grande maioria das delegações considera que o sítio Web da RJE funciona muito bem, sendo todas as suas ferramentas eletrónicas (por exemplo, Atlas Judiciário, *Fiches Belges*, Biblioteca Judicial) extremamente úteis e de fácil utilização para juízes, procuradores e representantes das autoridades centrais. De facto, o sítio Web da RJE foi destacado como sendo o melhor local para os profissionais da UE encontrarem informações relevantes sobre os instrumentos de reconhecimento mútuo aplicáveis a nível da UE.

Muitas delegações mencionaram especificamente a Eurojust e a RJE como histórias de sucesso.

No entanto, vários pontos que poderiam melhorar as atividades da Eurojust e da RJE têm de ser mencionados:

1. No que respeita à Eurojust e à Rede Judiciária Europeia:

- A Eurojust e a RJE devem continuar a desempenhar um papel ativo na eliminação de obstáculos e na identificação de boas práticas na aplicação de instrumentos de reconhecimento mútuo;
- Os documentos preparados pela Eurojust e pela RJE relativamente à aplicação prática dos instrumentos de reconhecimento mútuo são muito úteis para os profissionais. Foi feita uma referência específica ao resumo da jurisprudência do TJUE sobre a DQ do MDE e o Relatório de Recuperação de Ativos, bem como às conclusões da RJE sobre a decisão europeia de investigação.

2. No que respeita à Eurojust:

- Deve assegurar-se que a Eurojust, enquanto tal, tenha acesso a plataformas existentes e futuras, como a plataforma segura para o intercâmbio de provas eletrónicas preparada pela Comissão;
- Deve assegurar-se que a Eurojust dispõe de recursos financeiros adequados para permitir que continue a funcionar, pelo menos, dentro dos mesmos parâmetros que os atuais.

3. No que respeita à Rede Judiciária Europeia:

- A importância de o Secretariado-Geral divulgar regularmente as conclusões da reunião plenária da RJE às delegações dos Estados-Membros. Estas conclusões também devem ser divulgadas a nível nacional por cada Estado-Membro, de modo a que um vasto leque de profissionais possa fazer uso das informações;
- A necessidade de fornecer recursos adequados à Eurojust também para que ela mantenha intacto o funcionamento da RJE.

4. No que respeita ao COPEN:

Após a consulta realizada pela Presidência sobre o papel do COPEN, várias ideias valiosas foram comunicadas pelos Estados-Membros envolvidos neste diálogo ativo:

- ter regularmente em conta, durante os debates no COPEN, em que medida os instrumentos de reconhecimento mútuo estão a ser aplicados;
- convidar a Eurojust e a RJE e, quando necessário, outras redes judiciárias, para as reuniões do COPEN quando estejam a ser debatidos aspetos que lhes interessem diretamente no âmbito do processo legislativo ordinário;

- identificar novos desafios e boas práticas, e discutir possíveis questões decorrentes de novos acórdãos do TJUE e problemas práticos recorrentes;
- colocar temas práticos específicos relacionados com os instrumentos de reconhecimento mútuo nas agendas das reuniões do COPEN (Geral) e encontrar soluções em relação a esses temas.

5. No que respeita à Comissão:

Várias delegações mencionaram o valioso contributo da Comissão a nível institucional, especialmente através da organização de reuniões de peritos sobre instrumentos da UE e, em particular, sobre a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo a nível da UE.

Consideram que essas reuniões devem, no futuro, ser realizadas sistematicamente para discutir todos os instrumentos de reconhecimento mútuo, antes e depois da sua implementação.

Na opinião da Presidência, sobre este ponto convém abordar os seguintes aspetos:

1. A Eurojust e a RJE devem continuar a concentrar-se nas suas atividades práticas e operacionais e, para o fazerem o melhor possível, a Eurojust deverá receber um orçamento adequado, dentro do quadro financeiro aplicável, que não deverá de modo algum prejudicar a Eurojust e consequentemente a RJE nas atividades do dia a dia. Devem continuar a trabalhar, inclusive no âmbito do Sistema de Coordenação Nacional da Eurojust (SCNE), na determinação de qual das duas entidades está melhor colocada para tratar de casos concretos. No que respeita a futuras propostas legislativas que exijam reações por parte dos profissionais, a Eurojust e a RJE ou qualquer outra rede judiciária relevante poderá ser convidada para as reuniões do COPEN desde uma fase inicial, caso a caso, para fornecer a sua opinião valiosa de forma atempada no quadro do processo de consulta.
2. O COPEN deve manter a sua atual metodologia de trabalho, mas deve avaliar periodicamente, a partir do contexto concreto em questão, se as reuniões gerais devem ser realizadas mais de uma vez por semestre.