



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

“Reforçar a confiança mútua no espaço judiciário europeu – Livro Verde sobre a aplicação da legislação penal da U.E. no domínio da detenção”

Parte I – Nota introdutória

Nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa *“Reforçar a confiança mútua no espaço judiciário europeu – Livro Verde sobre a aplicação da legislação penal da U.E. no domínio da detenção”*, atento o seu objecto, foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

Parte II – Considerandos

1 – Antecedentes:

O Parlamento Europeu tem vindo a solicitar à Comissão, nomeadamente através do Programa de Estocolmo (JO C 115 de 4.4.2010, p.1), que tome medidas relativamente a diferentes aspectos da detenção.

O Conselho, por sua vez, tendo constatado, através da Resolução sobre um Roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processo penal (JO C 295 de 4.12.2009, p.1), não só que *“o tempo de detenção antes do julgamento e durante a fase do julgamento varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro, como também que “Períodos de detenção anterior ao julgamento excessivamente prolongados são prejudiciais para a pessoa em causa, podem prejudicar a cooperação judiciária entre Estados-Membros e não traduzem os valores que inspiram a União Europeia”*, convidou a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Comissão a apresentar um Livro Verde sobre a detenção anterior ao julgamento.

A iniciativa objecto do presente relatório constitui assim a resposta da Comissão Europeia ao pedido do Conselho de apresentar um Livro Verde sobre a detenção anterior ao julgamento.

2 – O Livro Verde

Através do Livro Verde, pretende a Comissão examinar até que ponto as questões ligadas à detenção¹ têm impacto na confiança mútua, no reconhecimento mútuo e na cooperação judiciária na União Europeia.

O referido documento abrange assim a relação entre as condições de detenção e os instrumentos de reconhecimento mútuo, nomeadamente o mandado de detenção europeu, bem como a detenção anterior ao julgamento.

Da Consulta Pública prevista para o Livro Verde consta um questionário com dez perguntas que incidem sobre:

- a) Os instrumentos de reconhecimento mútuo;
- b) A prisão preventiva;
- c) Menores;
- d) O controlo das condições de detenção;
- e) As condições de detenção.

As referidas perguntas, constam do ponto 4 do presente relatório.

3 – As questões de detenção e a Competência da União Europeia

¹ Para efeitos do livro Verde, como se refere no ponto 3.1, a detenção, apenas enquanto medida ordenada em conformidade com as alíneas a), b) e c) do n.º 1, do art.º 5. da CEDH na sequência de uma infracção penal e não para outros fins, como por exemplo, a detenção de migrantes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Embora reconhecendo que as condições de detenção, quer de detidos preventivamente, quer de pessoas condenadas, bem como a gestão das prisões são da responsabilidade dos Estados-Membros, a Comissão manifesta interesse nesta matéria, pela importância, que diz ser, crucial, do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais para o espaço de liberdade, segurança e justiça.

As questões ligadas à detenção enquadram-se, segundo a Comissão, nas competências da União Europeia, dado que, por um lado, representam um aspecto relevante dos direitos que devem ser assegurados para promover a confiança mútua e garantir o bom funcionamento dos instrumentos de reconhecimento mútuo e, por outro lado, a União Europeia tem determinados valores a respeitar.

Há assim, no entendimento da Comissão, motivos para que a União Europeia examine estas questões, não obstante o princípio da subsidiariedade.

3.1 – A detenção e a confiança mútua

A Comissão entende que os Estados-Membros necessitam de ter um melhor conhecimento dos respectivos sistemas de justiça penal, como forma de criar uma base de confiança mútua entre as autoridades judiciais.

Neste sentido, pretende a Comissão examinar até que ponto as questões ligadas à detenção, e detenção aqui, apenas e tão só, enquanto medida ordenada em conformidade com as alíneas a), b) e c) do n.º 1, do art.º 5. da CEDH na sequência de uma infracção penal e não para outros fins, têm impacto na confiança mútua, no reconhecimento mútuo e na cooperação judiciária na União Europeia.

Para promover a confiança mútua, as prioridades da Comissão no domínio da justiça penal são o reforço dos direitos processuais, através de normas mínimas sobre os suspeitos ou acusados em processos penais. Sobre esta matéria a Comissão entende que o estabelecimento de padrões mínimos de protecção dos direitos individuais, não só, irá



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

beneficiar os cidadãos em toda a União Europeia, como também, promover a confiança mútua que é necessária para contrabalançar as medidas de cooperação judiciária que reforçam os poderes dos ministérios públicos, dos tribunais e dos responsáveis pelas investigações.

Para esse efeito, a Comissão elaborou um pacote de medidas sobre os direitos processuais dos suspeitos e acusados, que abrange o direito à interpretação e tradução em processo penal (Directiva 2010/64/EU, adoptada em Outubro de 2010), o direito à informação nos processos penais, o acesso a um advogado e o direito de comunicação durante a detenção, a protecção dos suspeitos vulneráveis e o acesso dos acusados a apoio judiciário.

Este pacote ajudará a que se alcance a necessária confiança mútua entre os profissionais da justiça, sem deixar de ter em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

3.2 – A detenção e o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais

Apesar da legislação e os procedimentos penais de todos os Estados-membros estarem sujeitos às normas da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e deverem respeitar a Carta da UE quando aplicam o direito da UE, continuam a subsistir dúvidas quanto à forma como essas normas são respeitadas em toda a UE.

As condições de detenção podem ter uma incidência directa no bom funcionamento do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais. As pessoas detidas têm direito a um nível razoável de condições de detenção. A sobrepopulação prisional e as alegações de tratamento incorrecto aos detidos podem minar a confiança necessária à cooperação judiciária da UE.

O princípio do reconhecimento mútuo baseia-se no conceito de confiança mútua entre os Estados-Membros e se as decisões judiciais são



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

normalmente executadas pelos juizes do Estado de execução, estes devem ter a certeza de que a decisão inicial foi tomada respeitando os direitos do interessado e que esses direitos serão integralmente respeitados quando a pessoas é extraditada para outro Estado-Membro.

3.3 - A confiança mútua no domínio da detenção e os instrumentos de reconhecimento mútuo da UE

Sem a confiança mútua no domínio da detenção, os instrumentos de reconhecimento mútuo da UE nesta matéria ficam fragilizados, porque um Estado-Membro pode oferecer resistências em reconhecer e executar as decisões tomadas pelas autoridades de outro Estado-Membro.

Para a Comissão, uma série de instrumentos de reconhecimento mútuo serão potencialmente afectados pela questão das condições de detenção, desde logo as decisões-quadro do Conselho relativas:

- a) ao mandado de detenção europeu;
- b) à transferência de prisioneiros;
- c) ao reconhecimento mútuo das penas alternativas e da liberdade condicional;
- d) à decisão europeia de controlo judicial.

3.4 – As condições de detenção e a cooperação judiciária

No entendimento da Comissão dificilmente se consegue desenvolver uma cooperação judiciária mais estreita entre os Estados-Membros se não forem efectuados mais esforços para melhorar as condições de detenção e promover medidas alternativas à prisão.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

4 – A Consulta Pública

A Comissão espera que a iniciativa objecto do presente relatório atinja uma vasta audiência e estimule o interesse de muitos quadrantes e expressa o seu interesse em receber reacções, comentários e respostas de profissionais jurídicos, directores de estabelecimentos prisionais, profissionais dos serviços sociais e dos serviços de liberdade condicional, de prisões e centros de detenção provisória, do mundo académico, de organizações não governamentais relevantes e dos organismos governamentais.

O Livro Verde inclui dez perguntas que incidem sobre os instrumentos de reconhecimento mútuo, a prisão preventiva, os menores, o controlo das condições de detenção e as condições de detenção.

Como se referiu no ponto 2 do presente relatório, as perguntas que dão corpo à Consulta Pública, são as seguintes:

A - Sobre os instrumentos de reconhecimento mútuo:

- 1) *Antes da fase de julgamento: quais são as medidas não privativas de liberdade previstas como alternativas à prisão preventiva? Funcionam correctamente? As medidas alternativas à prisão preventiva poderão ser promovidas a nível da União Europeia? Em caso afirmativo, como?*
- 2) *Após a fase de julgamento: quais são as principais medidas alternativas à prisão (como a prestação de trabalho a favor da comunidade ou a liberdade condicional) previstas no seu sistema jurídico? Funcionam correctamente? A liberdade condicional e outras medidas alternativas à prisão poderão ser promovidas a nível da União Europeia? Em caso afirmativo, como?*
- 3) *Considera que as condições de detenção podem ter impacto sobre o correcto funcionamento do mandado de detenção europeu? Qual a sua opinião sobre o funcionamento da Decisão-Quadro sobre a transferência de detidos?*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

B – Sobre a prisão preventiva:

- 4) *Existe a obrigação de libertar uma pessoa acusada, salvo se houver motivos imperiosos para a manter sob detenção? Como se aplica este princípio no seu sistema jurídico?*
- 5) *As diferenças existentes nos Estados-Membros quanto às disposições que regulam a) os prazos legais máximos de prisão preventiva e b) a periodicidade do reexame dos pressupostos da prisão preventiva, podem constituir um entrave ao estabelecimento de um clima de confiança mútua? Qual é a sua opinião? Qual a melhor forma de reduzir os períodos de prisão preventiva?*
- 6) *Os Tribunais podem emitir um MDE para assegurar a comparência no julgamento de uma pessoa que tenha sido libertada e autorizada a regressar ao seu Estado de residência, em vez de ser colocada em prisão preventiva. Esta possibilidade já é utilizada pelos juízes e, em caso afirmativo, de que modo?*
- 7) *Seria oportuno, a fim de reforçar a confiança mútua, que a União Europeia dispusesse de normas mínimas aplicáveis à prisão preventiva e ao reexame periódico dos seus pressupostos? Em caso afirmativo, qual a melhor forma de o conseguir? Que outras medidas poderiam reduzir a prisão preventiva?*

C- Sobre menores:

- 8) *Existem algumas medidas alternativas à detenção que possam ser desenvolvidas em relação aos menores?*

D - Sobre o controlo das condições de detenção:

- 9) *De que modo se poderia promover um melhor controlo das condições de detenção pelos Estados-Membros? Como poderia a UE incentivar as administrações penitenciárias a trabalharem em rede e a definirem as melhores práticas?*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

E - Sobre as condições de detenção:

- 10) De que modo se poderia promover o trabalho do Conselho da Europa e dos Estados-Membros com vista a pôr em prática condições de detenção adequadas?

Parte III – Conclusões

- 1 – Apesar de as questões ligadas à detenção e à gestão das prisões serem da responsabilidade do Estado Português, parece compreensível o interesse da União Europeia em examinar estas matérias, dada a relevância que as mesmas assumem no que diz respeito aos direitos que devem ser assegurados para promover a confiança mútua e garantir o bom funcionamento dos instrumentos de reconhecimento mútuo da União Europeia.

Assim, e não obstante o princípio da subsidiariedade, existem motivos para que a União Europeia examine estas questões.

- 2 – A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 14 de Outubro de 2011

O Deputado Relator

José Luís Ferreira

O Presidente da Comissão

Fernando Negrão