



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Europeus

Ofício nº 439/1ª – CACDLG (pós RAR) /2008

Data: 30-04-2008

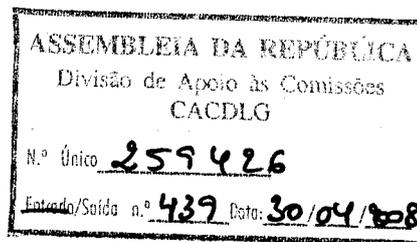
ASSUNTO: Parecer - COM (2008) 38 Final

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer referente à *Comunicação da Comissão sobre a criação de um Fórum para debater as políticas e as práticas da UE no domínio da justiça [COM (2008) 38 final]*, tendo o respectivo parecer sido aprovado por unanimidade, com ausência do CDS-PP e PEV, na reunião de 30 de Abril de 2008 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM(2008)38 FINAL – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO sobre a criação de um Fórum para debater as políticas e as práticas da UE no domínio da justiça

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus (CAE) solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, nos termos e para os efeitos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, (*“acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*), a emissão de parecer relativamente às matérias da sua competência sobre a **COM(2008)38 FIN**, referente à *Comunicação da Comissão sobre a criação de um Fórum para debater as políticas e as práticas da UE no domínio da justiça*.

A aprovação da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto supra citada veio exigir, por parte da Assembleia da República, um acompanhamento mais rigoroso e intenso daquela que é a participação portuguesa no âmbito do processo de construção da União Europeia. É neste contexto que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sustenta a sua competência para proceder à análise da presente comunicação e emitir respectivo parecer, o qual deverá ser, posteriormente, remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

II. Enquadramento da iniciativa

A Comissão Europeia tenciona criar um Fórum da Justiça (*“Fórum”*) que proporcione um mecanismo permanente para a consulta das partes interessadas, para recolher contributos e examinar de forma transparente e objectiva as políticas e as práticas da União Europeia no domínio da justiça.

O Fórum contará, assim, com duas esferas de acção primordiais:

- 1) *Proporcionar à Comissão o parecer dos especialistas sobre as políticas e a legislação da UE no domínio da justiça e,*
- 2) *Promover a confiança mútua entre os sistemas de justiça da UE graças a um reforço da sua compreensão mútua.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O diálogo aberto entre todos os intervenientes dos sistemas de justiça no conjunto da UE reforçará a confiança mútua¹ de várias formas. Terá impacto sobre o cidadão, uma vez que este aceitará e respeitará melhor o sistema de justiça da UE se compreender o como e o porquê do seu funcionamento a nível nacional. Deve também reforçar a confiança a nível político, dado que os instrumentos da UE vão ser implementados através de legislação nacional. Por último, não só os cidadãos, mas também os profissionais, em especial os juízes, devem compreender e aceitar esses instrumentos e, por conseguinte, devem estar pessoalmente convictos da sua necessidade e eficácia.

Além do exposto, revela-se especialmente necessário um diálogo com as partes interessadas em todas as fases de elaboração e aplicação das políticas no domínio da justiça, a fim de examinar a forma como se pode melhorar a cooperação judiciária e promover o espaço europeu de justiça, bem como decidir quais as medidas que devem ser adoptadas, avaliar se os instrumentos adoptados são correctamente transpostos e aplicados e se são utilizados de forma adequada e atingem o seu objectivo. Em suma, é necessário saber, em geral, se o espaço europeu de justiça funciona eficazmente e se as pessoas que o utilizam e nele trabalham estão satisfeitas.

1) Antecedentes

Em 2004 o Conselho Europeu adoptou o Programa da Haia relativo ao reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia e apelou ao estabelecimento de um *"sistema que preveja uma avaliação objectiva e imparcial da implementação das políticas da UE na área da justiça, sem deixar de respeitar plenamente a independência dos órgãos judiciais"*.

O Conselho Europeu de Tampere de 1999 declarou que o princípio do reconhecimento mútuo seria a *"pedra angular do espaço de liberdade, de segurança e de justiça"*. As decisões judiciais passam assim a circular sem entraves e de forma rápida na UE, sem os controlos e as salvaguardas tradicionais. Contudo, o reconhecimento mútuo só pode funcionar se houver confiança entre os Estados-Membros. O Programa da Haia indicou que a qualidade da justiça constitui um factor fundamental no reforço da confiança mútua: *"numa União Europeia alargada, a confiança mútua deve basear-se na certeza de que todos os cidadãos europeus têm acesso a um sistema judicial com elevados padrões de qualidade"*.

Em Junho de 2006, a Comissão adoptou a comunicação sobre a avaliação das políticas da UE no domínio da liberdade, da segurança e da justiça² ("Comunicação de Junho de 2006"). As actividades do Fórum integrar-se-ão no mecanismo instaurado pela Comunicação de Junho de 2006, completando a recolha de informações, a consulta das partes interessadas, os relatórios e as fases de avaliação aprofundada.

Em Setembro de 2006 a Comissão organizou uma reunião de peritos destinada a avaliar o apoio a dar ao Fórum. As reacções extraídas desta reunião demonstraram que as partes interessadas acolhiam favoravelmente a iniciativa e partilhavam a ideia da Comissão de que o

¹ O Conselho Europeu de Tampere de 1999 declarou que o princípio do reconhecimento mútuo seria a "pedra angular do espaço de liberdade, de segurança e de justiça".

² COM (2006) 332 final de 28.6.2006



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Fórum da Justiça permitirá promover a confiança mútua a vários níveis. Também os profissionais e outros peritos consideraram adequado que as suas opiniões, experiências e competências sejam tidas em conta durante a elaboração, adopção e aplicação da legislação da UE.

2) Objectivos do Fórum

O Fórum terá por principais objectivos melhorar a elaboração das políticas em matéria de justiça civil e penal, graças à criação de uma plataforma permanente de diálogo com os interessados, examinar a aplicação dos instrumentos em vigor e contribuir para o reforço da confiança mútua a nível europeu.

Estes objectivos advêm, em grande medida, por um lado, da inexistência de um diálogo regular ou um canal de comunicação formal entre as autoridades da UE e os profissionais da justiça para debater os fundamentos subjacentes às propostas de legislação ou o impacto dos instrumentos adoptados sobre o funcionamento quotidiano da cooperação judiciária e, por outro lado, da necessidade de os profissionais que forem implicados e trabalharem com as medidas da UE devem poder intervir numa fase inicial, bem como, uma vez adoptada a medida, é conveniente examinar o alcance da sua utilização, se responde aos objectivos para a qual foi elaborada.

2.1.) Contribuição para a fase de avaliação “*ex ante*”

Até ao momento, as orientações políticas da UE e o programa legislativo têm sido elaborados na maior parte sem o contributo na fase inicial dos profissionais do sector. Esta intervenção na fase inicial foi útil sempre que houve oportunidade de apresentar um Livro Verde antes da elaboração de uma proposta. O Fórum permitirá estabelecer um diálogo no momento da elaboração das políticas. Além disso, a Comissão está empenhada num sistema de avaliação de impacto aprofundada (incluindo um exame de eventuais impactos sobre os direitos fundamentais) antes da adopção de uma proposta. As competências práticas do Fórum serão utilizadas na preparação das avaliações de impacto aprofundadas.

2.2.) Exame da aplicação do ponto de vista jurídico e prático dos instrumentos

A maioria dos instrumentos adoptados no domínio da justiça penal e civil exige que a Comissão prepare um relatório de avaliação sobre a sua aplicação no direito nacional. Nessa fase, a Comissão poderia consultar o Fórum. Porém, a consulta do Fórum será particularmente adequada no que diz respeito à implementação prática. O Fórum proporcionará um quadro para o intercâmbio de informações práticas sobre a aplicação concreta dos instrumentos e permitirá assim uma melhor avaliação do seu impacto relativamente à cooperação judiciária.

2.3.) Contribuição para a avaliação do impacto global das medidas da UE nos sistemas judiciais nacionais e no funcionamento da cooperação judiciária

A avaliação da aplicação dos instrumentos adoptados numa perspectiva jurídica e prática é insuficiente se não for examinado o impacto desses instrumentos sobre os objectivos de política geral, ou seja, sobre o funcionamento do espaço judiciário europeu no seu conjunto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

É necessário examinar mais globalmente o impacto das políticas da UE de modo a definir critérios que permitam avaliar se determinada medida:

- Alcançou o seu objectivo específico (por exemplo, o mandado de detenção europeu tinha por objectivo simplificar e acelerar as extradições na UE),
- Contribuiu para um objectivo global da UE (por exemplo, facilitar e acelerar a cooperação entre as autoridades judiciais, aumentar a eficácia de execução das decisões judiciais na UE, melhorar o acesso à justiça para os cidadãos da União, lutar contra a criminalidade organizada e promover a confiança mútua),
- Teve consequências imprevistas (positivas ou negativas).

2.4.) Contribuição para um diálogo sobre a qualidade da justiça a fim de reforçar a confiança mútua

O Fórum será uma oportunidade para debater e dialogar a respeito dos vários sistemas de justiça nacionais, promovendo assim a confiança mútua graças a um melhor conhecimento dos sistemas judiciais na UE. Os representantes dos sistemas de justiça nacionais devem reunir-se numa base regular a fim de debater estas questões, bem como trocar boas práticas e, se adequado, elaborá-las.

3) Papel do Fórum

O Fórum será convidado a apresentar observações, a aconselhar e a utilizar as suas competências na fase mais inicial possível da elaboração dos programas legislativos. Uma vez tomada a decisão a nível da UE de que determinada acção é necessária num determinado domínio, o Fórum será consultado quanto às implicações práticas de cada opção política e poderá ser convidado a contribuir especificamente para a redacção da avaliação de impacto dessa medida.

Como o Fórum será composto essencialmente por profissionais, representantes dos sistemas de justiça nacionais e académicos, terá condições para apresentar uma perspectiva diferente e global da cooperação judiciária considerada no seu conjunto, quando necessário, bem como análises mais específicas sobre as medidas da UE. O Fórum será igualmente utilizado na presente fase do mecanismo de avaliação da Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança.

De sublinhar igualmente, a importância que o Fórum terá a nível do reforço da confiança mútua, pois ao reunir regularmente os profissionais e ao encorajar o intercâmbio de opiniões sobre a aplicação dos instrumentos jurídicos da UE, as políticas de justiça e a sua interacção com os sistemas de justiça nacionais, o Fórum desempenhará um papel fundamental em termos de uma melhor compreensão mútua, de construção gradual de uma cultura judicial comum e de promoção da confiança mútua.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4) Composição e Métodos de trabalho do Fórum

4.1.) Composição

As informações devem ser recolhidas junto de diversas fontes: Estados-Membros, instâncias judiciais, profissionais, organizações não governamentais especializadas, académicos e, idealmente, utilizadores dos sistemas de justiça. Assim,

- Os Estados-Membros podem enviar delegados às sessões plenárias do Fórum e, se o desejarem, aos grupos de trabalho específicos;

- A Comissão convidará um representante do Conselho da Europa, de preferência da CEPEJ (Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça), a participar no Fórum para acompanhar os seus trabalhos e colaborar para evitar a duplicação de esforços e promover a complementaridade;

- A Eurojust e as redes judiciais europeias (em matéria penal e matérias civil e comercial) devem estar representadas, bem como as redes profissionais europeias activas no domínio da justiça a nível da União Europeia³;

- A Comissão tenciona obter, também, a participação de redes universitárias, a fim de promover uma abordagem científica e objectiva e permitir um verdadeiro intercâmbio de opiniões ao incluir peritos com perspectivas diferentes. Neste contexto, a Comissão tenciona igualmente incluir o Tribunal de Justiça Europeu e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia da forma considerada mais adequada.

- Em função dos temas debatidos, será possível convidar pontualmente membros com uma relativa experiência na matéria em causa.

4.2.) Métodos de trabalho do Fórum

O Fórum reunir-se-á regularmente várias vezes por ano. Será realizada uma sessão plenária uma vez por ano e os subgrupos reunir-se-ão quando for considerado necessário. Os subgrupos serão constituídos em função de domínios de interesse ou de temas específicos que mereçam atenção.

O Fórum pode ser convidado pontualmente para uma avaliação externa aquando da redacção de um relatório da Comissão sobre a aplicação da legislação. Assim também, participará em exercícios para avaliar a correcta transposição (no termo do prazo de transposição) e o sucesso das medidas (por exemplo, cinco anos após a sua entrada em vigor).

Cada organização membro do Fórum nomeará uma pessoa de contacto permanente que se esforçará por comparecer em cada reunião, a fim de assegurar a continuidade do debate. Através de encontros regulares e aprendendo a conhecer-se, as pessoas de contacto facilitarão a continuidade, intercâmbios mais livres e debates mais francos.

³ A Comissão valoriza, igualmente, o contributo de redes como a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RE CJ), a Rede Europeia dos Presidentes dos Supremos Tribunais, a Associação dos Conselhos de Estado, a European Association of Administrative Judges, o Conselho das Ordens e Sociedades de Advogados da União Europeia (CCBE), a Associação Europeia dos Magistrados e Procuradores, a European Criminal Bar Association (ECBA), a Eurojustice, a Rede Europeia de Notários, a PEOPI (Organização Pan-Europeia de Advogados de Acções de Responsabilidade Civil) e a Rede Europeia de formação judicial.

A Comissão convidará organizações não governamentais especializadas que representem os utilizadores do sistema (por exemplo, MEDEL, JUSTICE, Amnistia Internacional, Victim Support Europe para estarem presentes no Fórum.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Um aspecto importante do trabalho do Fórum será a identificação das melhores práticas. O intercâmbio das melhores práticas pode ser incentivado graças a projectos no âmbito de programas financeiros da UE.

Os trabalhos do Fórum incluirão o exame da questão das estatísticas. Existe actualmente uma lacuna a nível da compatibilidade das estatísticas, o que torna difícil comparar seriamente os sistemas de justiça, embora se esperem progressos a este nível num futuro próximo.

Será ainda criado um sítio Web para divulgar os resultados do Fórum e promover o diálogo e a consulta, que será uma instância permanente de debate entre os membros do Fórum e facilitará os intercâmbios com as partes interessadas e outros cidadãos. A maioria dos trabalhos e estudos do Fórum estarão disponíveis para consulta neste sítio Web.

Por último, a Comissão publicará um relatório das actividades do Fórum que será regularmente apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

III. Conclusão

A criação do Fórum fornecerá à Comissão Europeia uma ferramenta única para compreender melhor o impacto dos instrumentos da UE existentes e a necessidade de novos instrumentos e, em geral, para promover a confiança mútua. A criação de uma instância em que diferentes experiências e opiniões podem ser comparadas regularmente, levará a um melhor conhecimento mútuo e compreensão dos outros sistemas. A regularidade das reuniões, a variedade das competências e o contributo de todos os sectores do sistema de justiça contribuirão para instaurar a avaliação sistemática, objectiva e imparcial anunciada no Programa da Haia.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de

PARECER

Que o presente parecer sobre a *“Comunicação da Comissão sobre a criação de um Fórum para debater as políticas e as práticas da UE no domínio da justiça – COM (2008) 38 FIN”* seja remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, aos 30 de Abril de 2008

A Deputada Relatora

(Helena Terra)

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)