



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 7.1.2005
COM(2004) 858 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

**sobre a transposição jurídica da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002,
relativa às equipas de investigação conjuntas**

{SEC(2004) 1725}

1. INTRODUÇÃO

O crescimento da criminalidade transfronteiriça e a propagação do terrorismo alertaram os Estados-Membros para a necessidade de adoptar um instrumento legislativo que permita a adopção de legislação harmonizada que estabeleça regras claras sobre a criação e funcionamento de equipas de investigação conjuntas. Na prática, já estavam a funcionar equipas informais, mas não existia qualquer legislação comum para reger a sua acção.

Um primeiro passo neste sentido foi a celebração em 2000 da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia¹ (a seguir designada "Convenção de 2000"), onde se prevê a constituição de equipas de investigação conjuntas (no artigo 13.º), entre muitos outros instrumentos para combater a criminalidade transfronteiriça, tais como o intercâmbio espontâneo de informações, as investigações encobertas, as entregas vigiadas, etc.

Devido ao atraso na ratificação da Convenção de 2000 o Conselho adoptou, em 13 de Junho de 2002, a Decisão-Quadro relativa às equipas de investigação conjuntas² (a seguir designada "decisão-quadro"), um meio oportuno para dinamizar o funcionamento das equipas de investigação conjunta.

A decisão-quadro deixará de produzir efeitos quando a Convenção europeia de auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia tiver entrado em vigor em todos os Estados-Membros (artigo 5.º).

Nos termos do artigo 4.º da decisão-quadro, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao disposto na decisão-quadro antes de 1 de Janeiro de 2003.

Em 28 de Novembro de 2002, o Conselho estabeleceu um Protocolo³ que altera a Convenção Europol para permitir a participação em equipas de investigação conjunta dos funcionários da Europol.

Em 8 de Maio de 2003, o Conselho adoptou uma recomendação relativa a um modelo de acordo para a criação de uma equipa de investigação conjunta⁴.

Na sequência dos ataques de terroristas de 11 de Março de 2004 em Madrid, na sua Declaração de 25 de Março de 2004⁵, o Conselho Europeu instou os

¹ Acto do Conselho, de 29 de Maio de 2000, que estabelece, em conformidade com o artigo 34.º do Tratado da União Europeia, a Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia, JO C 197 de 12.7.2000, p. 1.

² Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa às equipas de investigação conjuntas, JO L 162 de 20.6.2002, p. 1.

³ Acto do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, que estabelece um Protocolo que altera a convenção que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol) e o Protocolo relativo aos privilégios e imunidades da Europol, dos membros dos seus órgãos, dos seus directores-adjuntos e agentes, JO C 312 de 16.12.2002, p. 1.

⁴ Recomendação do Conselho, de 8 de Maio de 2003, relativa a um modelo de acordo para a criação de uma equipa de investigação conjunta (EIC), JO C 121 de 23.5.2003, p. 1.

⁵ Documento do Conselho 7906/04 JAI, ponto 100.

Estados-Membros a adoptarem todas as medidas que ainda fossem necessárias à completa aplicação da decisão-quadro antes de Junho de 2004 e a assegurarem que, na medida do possível, os representantes da Europol e da Eurojust sejam associados ao trabalho das equipas de investigação conjunta.

2. OBJECTIVOS DO RELATÓRIO E MÉTODO DE AVALIAÇÃO

As decisões-quadro vinculam os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Não produzem portanto efeitos directos.

Dado que, no âmbito do terceiro pilar, a Comissão não tem competência para dar início a um processo por infracção contra um Estado-Membro, a natureza e o objectivo deste relatório estão limitados a uma avaliação factual das medidas de execução adoptadas.

Por carta de 5 de Fevereiro de 2003, a Comissão recordou aos Estados-Membros as suas obrigações. Até esse momento, só um Estado-Membro (Reino Unido) tinha enviado informações sobre a execução. Até 31 de Dezembro de 2003, já nove Estados-Membros (Alemanha, Espanha, Itália, Luxemburgo, Áustria, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido) tinham enviado à Comissão informações sobre a execução. Até Abril de 2004, um Estado-Membro (França) enviou informações sobre a execução e outro Estado-Membro (Áustria) informou a Comissão de que a nova legislação relativa às equipas de investigação conjuntas iria entrar em vigor. Em Maio de 2004, a Comissão contactou novamente os Estados-Membros que não tinham enviado informações (Bélgica, Dinamarca, Grécia, Irlanda e Países Baixos) e obteve resposta de três deles (Bélgica, Grécia e Países Baixos).

Na perspectiva do alargamento, em 13 de Abril de 2004 a Comissão contactou os países em vias de adesão, solicitando informações sobre a transposição da decisão-quadro. Seis deles responderam (Chipre, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta e Eslováquia).

Embora o prazo previsto para a apresentação do relatório ao Conselho fosse 1 de Julho de 2004, por forma a avaliar a execução no maior número possível de Estados-Membros, foram tidas em conta as informações enviadas até 15 de Agosto de 2004.

Apenas três Estados-Membros (Dinamarca, Letónia e Finlândia) tinham adoptado a legislação de transposição no prazo previsto no artigo 4.º da decisão-quadro e apenas um (o Reino Unido), que também adoptou parte das medidas de transposição antes do final do prazo, transmitiu a tempo a informação relevante à Comissão.

No total, transmitiram a legislação relevante à Comissão 14 Estados-Membros (Dinamarca, Alemanha, Espanha, França, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido). Não foi recebida qualquer informação de cinco Estados-Membros (Estónia, Irlanda, Polónia, República Checa e Eslovénia), enquanto quatro Estados-Membros transmitiram o texto de um projecto de lei (Bélgica, Itália, Chipre e Eslováquia) e dois

Estados-Membros informaram a Comissão de que estava a ser preparado um projecto (Grécia e Luxemburgo).

A qualidade da informação nacional recebida pela Comissão influencia inevitavelmente o valor e a pontualidade do presente relatório. A Comissão encontrou muitas dificuldades na recolha da informação relevante. Para mais, a legislação nacional era parcelar e fazia referência a outras disposições que não foram comunicadas à Comissão. A avaliação da informação recebida demonstrou que, mesmo quando a legislação não era indispensável, ainda assim seria útil emitir orientações ou circulares para esclarecer certas questões essenciais.

As dificuldades de avaliação foram igualmente motivadas pelo facto de a decisão-quadro ter sido elaborada directamente a partir dos artigos 13.º, 15.º e 16.º da Convenção de 2000. As disposições relativas às equipas de investigação conjuntas foram acordadas no âmbito da Convenção de 2000 enquanto elementos de um sistema complexo que envolve diversos instrumentos em matéria de cooperação no combate à criminalidade transfronteiriça. A Decisão-Quadro relativa às equipas de investigação conjuntas não reproduz a totalidade da Convenção de 2000, o que, neste período de transição antes da entrada em vigor da Convenção de 2000, poderá provocar ambiguidade relativamente a aspectos como a autoridade competente para criar as equipas ou o facto de certas actividades de investigação (por exemplo, as investigações encobertas ou as entregas vigiadas cuja realização pela equipa apresente vantagens) não serem reguladas pela decisão-quadro.

Nestes termos, deve ser tido em conta o facto de a Convenção de 2000 ter já sido ratificada por oito Estados-Membros (Dinamarca, Estónia, Espanha, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Portugal e Finlândia). Certos Estados-Membros que ratificaram a Convenção de 2000 adoptaram igualmente legislação específica para transpor a decisão-quadro (Espanha, Letónia, Portugal e Finlândia), enquanto outros executaram a decisão-quadro através da lei que ratificou a Convenção de 2000 (Dinamarca e Países Baixos). Um Estado-Membro (Lituânia) limitou-se a transmitir o texto da legislação nacional específica, sem anexar a lei de ratificação, enquanto outro (Estónia) não forneceu informações sobre a transposição, apesar de ter ratificado a Convenção de 2000.

3. CONCLUSÕES

Na avaliação da execução da decisão-quadro deve tomar-se em consideração o facto de os Estados-Membros estarem obrigados a adoptar a nova legislação que seja necessária à sua transposição. Portanto, se o sistema judicial no seu conjunto já contiver normas juridicamente vinculativas que assegurem a execução da decisão-quadro na sua totalidade, não é necessária qualquer legislação adicional. Além disso, não é necessário que a legislação de transposição reproduza literalmente a decisão-quadro, desde que o resultado final garanta a plena execução das normas nela previstas e crie uma situação jurídica suficientemente clara e precisa.

Em geral, a aplicação da decisão-quadro na maioria dos Estados-Membros implicou a adopção de nova legislação ou, pelo menos, a alteração de certas disposições de direito nacional.

Alguns Estados-Membros procederam à transposição através de legislação nacional que tem sensivelmente o mesmo teor da decisão-quadro (Espanha e Portugal), enquanto outros alteraram disposições existentes ou adoptaram legislação contendo novas regras (Dinamarca, França, Letónia, Hungria, Áustria, Finlândia e Suécia).

Um Estado-Membro (Reino Unido) indicou que só certas disposições precisavam de ser adoptadas, enquanto outros procederam à transposição por meio de uma circular. Dado que as circulares não são juridicamente vinculativas, considerou-se que estas não respeitam a decisão-quadro.

Três Estados-Membros (Alemanha, Lituânia e Malta) entenderam que não era necessária qualquer legislação específica para executar a decisão-quadro

Num Estado-Membro (Países Baixos) a legislação existente permite a criação das equipas de investigação conjunta "na medida em que tal esteja previsto por um tratado ou convenção". Dado que a decisão-quadro não é um tratado nem uma convenção, conclui-se que esta solução não respeita a decisão-quadro.

Das conclusões que se seguem consta a avaliação individual da execução de cada disposição da decisão-quadro. O Anexo 1 contém mais esclarecimentos e um exame pormenorizado da legislação nacional.

Quanto ao **n.º 1 do artigo 1.º**, que é o elemento essencial da decisão-quadro, basta que o contexto legal geral permita a criação de equipas de investigação conjunta enquanto grupos de trabalho que operam nível internacional durante períodos limitados e com objectivos específicos. Praticamente todos os Estados-Membros com legislação nesta matéria transpuseram esta disposição (Espanha, França, Letónia, Lituânia, Hungria, Áustria, Portugal, Finlândia e Suécia). Em diversos Estados-Membros a legislação em vigor faz referência a um acordo (Espanha, Letónia, Hungria, Áustria, Portugal, Finlândia e Suécia), indicando-se, nalguns casos, que se trata do modelo de acordo adoptado pelo Conselho (Áustria), enquanto noutros casos se refere o contacto geral entre as autoridades competentes (França e Lituânia).

Em relação à proposta de composição da equipa constante do **n.º 2 do artigo 1.º**, deve notar-se que a legislação em vigor, sempre que faz referência a um acordo ou a outra forma de entendimento entre as autoridades competentes, e mesmo que não faça referência ao acordo modelo adoptado pelo Conselho, prevê implicitamente a composição da equipa.

No que se refere ao **n.º 3 do artigo 1.º**, referente à chefia da equipa, às normas aplicáveis e às medidas organizativas, é suficiente que cada Estado-Membro preveja as normas a aplicar dentro, das suas fronteiras, sem especificar quais as normas aplicáveis nos outros Estados-Membros. Não obstante, esta disposição só foi integralmente executada por dois Estados-Membros (Espanha e Áustria). Quatro Estados-Membros limitaram-se a transpor certas disposições, tais como as regras gerais sobre os "poderes de supervisão" atribuídos ao chefe da equipa ou sobre a lei aplicável (França), ou disposições referentes ao chefe da equipa e à lei aplicável, sem fazer referência às medidas organizativas (Letónia, Hungria e Finlândia). A legislação adoptada pelos restantes Estados-Membros (Dinamarca, Alemanha,

Lituânia, Malta, Países Baixos, Portugal, Suécia e Reino Unido) não contempla estas questões.

Quanto ao **n.º 4 do artigo 1.º** (que se refere à definição de "elemento destacado") deve considerar-se que, mesmo que nenhuma disposição defina expressamente o conceito de "elemento destacado", quando a legislação de execução se refere aos elementos destacados para a equipa resulta claro do contexto geral que se refere aos elementos da equipa de investigação conjunta oriundos de Estados-Membros diferentes daquele em que a equipa actua.

Um dos aspectos mais importantes da decisão-quadro consiste nos poderes concedidos aos elementos destacados (**n.ºs 5 e 6 do artigo 1.º**). A legislação de execução difere consideravelmente de Estado para Estado. Enquanto alguns Estados-Membros enumeram e indicam especificamente as actividades que podem ser confiadas aos elementos destacados (França, Malta e Finlândia), noutros a disposição é muito geral (Lituânia), faz referência ao acordo necessário à criação da equipa (Espanha), a outros tipos de aprovação pela autoridade competente (Alemanha), ao direito nacional (Áustria) ou, noutros casos, compete ao chefe da equipa decidir que poderes podem ser confiados aos elementos destacados (Letónia e Portugal).

O **n.º 7 do artigo 1.º** contempla os casos em que a equipa necessita que sejam tomadas medidas de investigação num dos Estados-Membros que criaram a equipa. O objectivo desta disposição é evitar que as equipas de investigação conjunta tenham de recorrer às cartas precatórias. Apenas três Estados-Membros (Espanha, Finlândia e Suécia) deram cumprimento a esta disposição. Um Estado-Membro (Reino Unido) limitou as medidas de investigação aos mandados de busca e às injunções para entrega de coisas, sendo a maioria das legislações nacionais de transposição omissas quanto a este aspecto (Dinamarca, Alemanha, França, Lituânia, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria e Portugal). Um Estado-Membro (Letónia) adoptou disposições pouco claras que, aparentemente, não respeitam o n.º 7 do artigo 1.º.

O **n.º 8 do artigo 1.º** relativo à necessidade de auxílio por parte de um Estado-Membro que não seja um dos que criaram a equipa, ou por parte de um Estado terceiro, foi integralmente transposta por dois Estados-Membros (Espanha e Portugal), tendo um Estado-Membro adoptado disposições pouco claras (Letónia). De acordo com a informação recebida, os outros Estados-Membros não têm qualquer legislação relevante em vigor relativamente ao n.º 8 do artigo 1.º.

As disposições sobre o fornecimento de informações (**n.º 9 do artigo 1.º**) foram directamente executadas por três Estados-Membros (Letónia, Portugal e Suécia). Apesar disso, em diversos casos pode deduzir-se de uma interpretação genérica da legislação a possibilidade de os elementos destacados fornecerem à equipa as informações disponíveis no Estado-Membro de que foram destacados (Espanha, Hungria, Áustria e Finlândia). Na legislação dos restantes Estados-Membros não se encontra qualquer disposição relevante.

No que se refere à utilização da informação obtida (**n.º 10 do artigo 1.º**), verifica-se que três Estados-Membros cumpriram integralmente esta disposição (Espanha, Portugal e Suécia) e dois aplicaram-na parcialmente (Áustria e Finlândia). Um Estado-Membro adoptou disposições que não estão em conformidade com a decisão-quadro (Letónia).

Quanto ao **n.º 11 do artigo 1.º** (segundo o qual a decisão-quadro não prejudica outras disposições ou métodos de organização existentes em matéria de criação ou funcionamento de equipas de investigação conjuntas), nenhum Estado-Membro transmitiu legislação específica. Contudo, desde que nenhuma disposição de execução entre em conflito com esta norma, deve considerar-se que todos os Estados-Membros respeitam o n.º 11 do artigo 1.º.

A possibilidade de permitir a participação nas actividades da equipa de investigação conjunta de pessoas que não sejam representantes das entidades competentes dos Estados-Membros que criaram a equipa (**n.º 12 do artigo 1.º**) só foi prevista por seis Estados-Membros (Espanha, Letónia, Hungria, Áustria, Portugal e Finlândia). Num Estado-Membro (Lituânia) a legislação em vigor faz referência a "casos previstos num tratado internacional". Os restantes Estados-Membros não transpuseram esta disposição.

No que se refere ao **artigo 2.º** (responsabilidade penal), foram adoptadas disposições de execução por seis Estados-Membros (Dinamarca, Espanha, Lituânia, Malta, Áustria e Reino Unido). Os restantes não adoptaram qualquer medida de transposição.

O **artigo 3.º** (responsabilidade civil) foi integralmente transposto por três Estados-Membros (Espanha, Áustria e Portugal) e parcialmente transposto por cinco (Dinamarca, Lituânia, Finlândia, Suécia e Reino Unido). Não foi adoptada qualquer medida de transposição nos restantes Estados-Membros.

Em conclusão, só um Estado-Membro adoptou medidas de transposição inteiramente em conformidade com a decisão-quadro (Espanha).

Contudo, é essencial sublinhar-se que sempre que a legislação em vigor preveja a criação de equipas de investigação conjunta mediante um acordo (ver comentários ao n.º 1 do artigo 1.º), pode considerar-se que a execução é satisfatória.

A Comissão elaborará um relatório complementar onde terá em conta as informações entretanto recebidas e, se necessário, actualizará a informação sobre a legislação nacional. Entretanto, a Comissão convida todos os Estados-Membros a assegurarem a transposição rápida e completa da Decisão-Quadro relativa às equipas de investigação conjuntas e a informá-la de quaisquer medidas adoptadas.

São anexados a este relatório dois documentos de trabalho informais: do primeiro consta uma avaliação da legislação adoptada, ou em vias de o ser, por cada Estado-Membro relativamente a cada disposição da decisão-quadro, de acordo com a informação recolhida pela Comissão; o segundo contém um quadro pormenorizado da transposição para o direito nacional das disposições de cada artigo da decisão-quadro.