



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

Excelentíssimo Senhor
Deputado Paulo Mota Pinto
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 753/XII/1ª – CACDLG /2013

Data: 05-06-2013

ASSUNTO: Relatório – COM (2013) 173.

Para os devidos efeitos, junto se envia relatório referente à “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol) e que revoga as Decisões 2009/371/JAI e 2005/681/JAI*” [COM(2013)173,SWD(2013)98; SWD(2013)99, SWD (2013) 100], que foi aprovado com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, contra do PCP, registando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião de 5 de junho de 2013 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Negrão

O PRESIDENTE DA COMISSÃO


(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
CACDLG
N.º Único 467321
Entrada/Exatidão n.º 753 Data 5/6/2013

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 95 30/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2013) 173 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA A AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A COOPERAÇÃO E A FORMAÇÃO POLICIAL (Europol) E QUE REVOGA AS DECISÕES 2009/371/JAI E 2005/681/JAI

{SWD (2013) 98 final}

{SWD (2013) 99 final}

{SWD (2013) 100 final}

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2013) 173 final – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol) e que revoga as Decisões 2009/371/JAI e 2005/681/JAI*”, a qual vem acompanhada de três documentos de trabalho dos serviços da Comissão Europeia, vertidos nas SWD (2013) 98 final, SWD (2013) 99 final e SWD (2013) 100 final, com a avaliação de impacto (consubstanciada em duas partes e anexos), à adaptação do quadro jurídico do Serviço Europeu de Polícia ao Tratado de Lisboa (também dividido em duas partes), e uma referente aos recursos necessários para o estabelecimento de um Centro Europeu de Cibercrime, respetivamente.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2013) 173 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol) e que revoga as Decisões 2009/371/JAI e 2005/681/JAI.

A Europol (Serviço Europeu de Polícia), entrou em funcionamento em 1999, tendo como missão o apoio dos serviços policiais nacionais e a sua cooperação mútua na prevenção e luta contra a criminalidade grave e o terrorismo; à CEPOL (ou AEP – Academia Europeia de Polícia), criada em 2005, foi definida a missão de desenvolver atividades relacionadas com a formação de agentes dos serviços de polícia. Na Comunicação da Comissão intitulada “Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura”, foi apresentado um conjunto de ações envolvendo a Europol e a CEPOL, e visando dar resposta aos riscos para a segurança resultantes da criminalidade grave e do terrorismo.

Entende-se que a fusão da Europol e da CEPOL numa única agência potencia importantes sinergias e ganhos de eficiência; que a combinação das competências da Europol a nível da cooperação policial operacional com os conhecimentos especializados em formação e ensino da CEPOL, permite reforçar laços e criar sinergias entre os dois domínios. As poupanças realizadas com a fusão são avaliadas em 17,2 M€ no período 2015-2020.

Para além da importância económica que daqui decorre, nesta altura em que os recursos nacionais e da UE são limitados, importa a conclusão da avaliação de 2013 da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ameaça da criminalidade organizada grave (SOCTA 2013) realizada pela Europol, no sentido de esta ser um fenómeno cada vez mais grave e complexo, continuando a ser uma grave ameaça para a segurança e a prosperidade da União Europeia; sendo que a criminalidade é uma das cinco principais preocupações dos cidadãos da UE¹.

O presente Regulamento prevê assim, um quadro jurídico para uma nova Europol, que sucede e substitui a Europol criada pela Decisão 2009/371/JAI do Conselho, de 6 de abril de 2009, que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol), bem como a CEPOL criada pela Decisão 2005/681/JAI do Conselho que cria a Academia Europeia de Polícia (CEPOL). Destarte, revoga as referidas Decisões – artigo 77.º do Regulamento – devendo esta ser considerada a sucessora legal.

A proposta em apreço define as suas finalidades e explicita a forma como as mesmas serão alcançadas. São elas: alinhar a Europol pelas exigências do Tratado de Lisboa e reforçar a sua responsabilização; a Europol como plataforma para o intercâmbio de informações entre as autoridades policiais e os Estados-Membros; novas responsabilidades: formação e criação de centros da UE para lutar contra crimes específicos (como o Centro Europeu da Cibercriminalidade); regime sólido de proteção de dados; e melhorar a governação.

Assim, no âmbito da criação da Agência Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol), que tem o objetivo de melhorar a cooperação mútua entre as autoridades policiais da União, reforçar e apoiar as suas ações e assegurar um programa europeu coerente em matéria de formação policial (artigo 1.º do Regulamento), cumpre ainda à Europol, apoiar e reforçar a ação dos Estados-Membros e a sua cooperação na prevenção e na luta contra os crimes graves que afetem dois ou mais Estados, tendo em conta que a criminalidade se manifesta também, frequentemente, através das fronteiras internas.

Neste âmbito, refira-se a obrigatoriedade da criação em cada Estado-Membro de uma Unidade Nacional, onde é designado um agente de ligação – artigos 7.º e 8.º do Regulamento.

¹ De acordo com um inquérito recente realizado aos utilizadores da internet na UE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta nova Europol deve ainda assegurar uma formação de elevada qualidade, coerente e consistente, dirigida aos agentes com funções coercivas de todas as patentes, integrada num quadro claro em conformidade com as necessidades de formação indicadas; devendo por isso, agir em consonância com a política de formação da União em matéria de formação policial – artigos 9.º a 11.º do Regulamento.

No âmbito do controlo da sua atividade, para além da Europol ter representados no seu conselho de administração, quer os Estados-Membros, quer a Comissão, deve apresentar um relatório anual a todas as instituições da União e aos parlamentos nacionais, sobre a situação de prestação de informações por cada Estado-Membro; sendo que os parlamentos nacionais, bem como o Parlamento Europeu, podem solicitar a comparência do presidente do conselho de administração e do diretor executivo, para debater matérias relativas à Europol – artigos 53.º e 54.º do Regulamento.

Pese embora o controlo a que a Europol está sujeita, é-lhe assegurada plena autonomia e independência, sendo-lhe atribuído um orçamento próprio, financiado essencialmente por uma contribuição do orçamento da União, e definidas as respetivas regras – capítulo IX do Regulamento.

De salientar que, atendendo à sensibilidade dos dados que a Europol trata, que exigem uma especial proteção, o Regulamento procede a uma cuidada regulamentação desta matéria, definindo regras em matéria de confidencialidade e tratamento dessas informações: artigos 23.º a 28.º, 30.º a 52.º do Regulamento.

A COM (2013) 173 final vem acompanhada por três documentos de trabalho dos serviços da Comissão Europeia, respeitantes à avaliação de impacto (consubstanciada em duas partes e anexos), à adaptação do quadro jurídico do Serviço Europeu de Polícia ao Tratado de Lisboa (também dividido em duas partes), e aos recursos necessários para o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estabelecimento de um Centro Europeu de Cibercrime: as SWD (2013) 98 final, SWD (2013) 99 final e SWD (2013) 100 final.

Nestes documentos de trabalho da Comissão respeitantes à avaliação de impacto, verifica-se que foram avaliadas cinco categorias de opções: 1) manutenção do *status quo* com implementação da formação, 2) formação nos Estados-Membros com base na rede da UE, 3) supressão do apoio financeiro da UE à formação, 4) A – transferência parcial das funções da CEPOL para a Europol, B – fusão da Europol com a CEPOL, e 5) consolidar e fortalecer a CEPOL. Quanto à adaptação ao Tratado de Lisboa, foram analisadas duas opções: 1) cenário base/aplicação do Tratado de Lisboa, e 2) introduzir alterações legislativas adicionais através do regulamento Europol.

Quer a avaliação de impacto da Europol, quer a da CEPOL, tiveram em conta dois objetivos, tendo sido examinadas as diferentes opções com a ajuda de um grupo de acompanhamento interserviços, tendo em conta o seu impacto sobre a segurança, os custos (incluindo para o orçamento das instituições da UE) e os direitos fundamentais. A avaliação de impacto esclarece que a opção privilegiada permitirá melhorar a eficácia da Europol enquanto agência que presta um apoio alargado aos agentes com funções coercivas na UE.

A presente proposta de Regulamento é composta por 79 artigos, organizados da forma que se segue, e de entre os quais se farão as seguintes referências:

- ✓ Capítulo I – Disposições gerais e objetivos da Europol (artigos 1º a 3º)
 - Artigo 2º - contém as definições dos termos utilizados no Regulamento, entre as quais, Agentes com funções coercivas, que são “os agentes dos serviços policiais, aduaneiros e de outros serviços competentes, incluindo organismos da União, responsáveis pela prevenção e luta contra a criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros, o terrorismo e formas de criminalidade que afete interesses comuns



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

abrangidos por uma política da União, bem como pela gestão de crises civis e o policiamento internacional de grandes eventos”.

- Artigo 3º - define os objetivos da Europol.
- ✓ Capítulo II – Funções relacionadas com a cooperação policial (artigos 4º a 8º)
 - Artigo 4º – prevê as atribuições da Europol, entre as quais se inclui o desenvolvimento de centros da União com competências especializadas em matéria de luta contra determinados tipos de crime abrangidos pelos objetivos da Europol, mormente, o Centro Europeu da Cibercriminalidade; e indica também que a Europol atua na qualidade de entidade central de combate à contrafação do euro.
- ✓ Capítulo III – Funções relacionadas com a formação de agentes com funções coercivas (artigos 9º a 11º)
- ✓ Capítulo IV – Organização da Europol (artigo 12º a 22º)
 - Artigo 15º - prevê a adoção do programa de trabalho anual e plurianual pelo conselho de administração da Europol.
- ✓ Capítulo V – Tratamento das informações (artigo 23º a 28º)
 - Artigo 23º – reporta-se às fontes de informação com que a Europol pode trabalhar.
 - Artigos 24º e 25.º - tratam das finalidades das atividades de tratamento das informações e da determinação dessas finalidades.
 - Artigos 26º a 28º - referentes ao acesso às informações da Europol pelos Estados-Membros, pelo pessoal daquela e pelo Eurojust e OLAF, e ainda ao dever de comunicação aos Estados-Membros.
- ✓ Capítulo VI – Relações com parceiros (artigos 29º a 33º) – estabelecendo que, na medida do necessário ao exercício das suas funções, a Europol pode estabelecer e manter relações de cooperação com organismos da União, trata das questões de transferência de dados pessoais, e do seu tratamento consoante a proveniência dos mesmos.
- ✓ Capítulo VII – Garantias em matéria de proteção de dados (artigos 34º a 48º) – tendo por base os princípios gerais na matéria, o regulamento trata dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

diferentes níveis de exatidão e de fiabilidade dos dados pessoais, do tratamento de categorias especiais e diferentes, dos prazos de armazenamento e apagamento, da segurança do tratamento, do direito de acesso, de retificação, apagamento e bloqueio do titular dos dados, da responsabilidade em matéria de proteção de dados, do controlo prévio, da supervisão pela autoridade nacional de controlo e pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, e da cooperação entre esta e as autoridades nacionais.

- ✓ Capítulo VIII – Vias de recurso e responsabilidade (artigo 49º a 52º) disponíveis para qualquer titular de dados.
- ✓ Capítulo IX – Controlo parlamentar (artigo 53º e 54º)
- ✓ Capítulo X – Pessoal (artigo 55º a 58º)
- ✓ Capítulo XI – Disposições financeiras (artigo 59º a 63º)
- ✓ Capítulo XII – Disposições diversas (artigo 64º a 72º): tais como o estatuto jurídico, privilégios e imunidades, transparência e luta contra a fraude.
- ✓ Capítulo XIII – Disposições transitórias (artigo 73º a 76º)
- ✓ Capítulo XIV – Disposições finais (artigo 77º a 79º) – onde se determina a entrada em vigor do presente Regulamento no vigésimo dia seguinte ao da publicação no JOUE.

Da Proposta de Regulamento constam ainda dois anexos:

- ✓ Anexo I – lista das infrações em relação às quais a Europol deve apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, do presente regulamento
- ✓ Anexo II – Categorias de dados pessoais de titulares de dados cujos dados podem ser recolhidos e tratados para fins de controlo cruzado, como referido no artigo 24.º, n.º 1 alínea a).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB², natureza da proposta/iniciativa, objetivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da ação e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s), impacto estimado nas despesas - síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado nas dotações da agência, impacto estimado nos recursos humanos, compatibilidade com o atual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento - e impacto estimado nas receitas). A Ficha vem acompanhada de dois anexos: Anexo I – Necessidades de pessoal do EC3 para 2013-2019; e Anexo II – Justificação pormenorizada das necessidades de pessoal do EC3.

o Base jurídica

A proposta de Regulamento funda-se no artigo 88º e 87.º, n.º 2, alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativos à cooperação policial, e que estabelecem o seguinte:

"Artigo 87º

1. A União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou detecção de infracções penais e das investigações nessa matéria.

² ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre:

- a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;*
- b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística;*
- c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada.*

3. O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode estabelecer medidas em matéria de cooperação operacional entre as autoridades referidas no presente artigo. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

Caso não haja unanimidade, um grupo de pelo menos nove Estados-Membros pode solicitar que o projecto de medidas seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo no Conselho. Após debate, e havendo consenso, o Conselho Europeu, no prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, remete o projecto ao Conselho, para adopção.

No mesmo prazo, em caso de desacordo, e se pelo menos nove Estados-Membros pretenderem instituir uma cooperação reforçada com base no projecto de medidas em questão, esses Estados-Membros notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no n.º 2 do artigo 20.º do Tratado da União Europeia e no n.º 1 do artigo 329.º do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

O processo específico previsto nos segundo e terceiro parágrafos não se aplica a actos que constituam um desenvolvimento do acervo de Schengen.”

“Artigo 88.º

1. A Europol tem por missão apoiar e reforçar a acção das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afectem dois ou mais Estados-Membros, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

interesse comum que seja objecto de uma política da União, bem como no combate contra esses fenómenos.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de acção e as funções da Europol. As funções da Europol podem incluir:

a) A recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas, nomeadamente, pelas autoridades dos Estados-Membros ou de instâncias ou países terceiros;

b) A coordenação, organização e realização de investigações e de acções operacionais, conduzidas em conjunto com as autoridades competentes dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, eventualmente em articulação com a Eurojust.

Esses regulamentos definem igualmente as modalidades de controlo das actividades da Europol pelo Parlamento Europeu, controlo ao qual são associados os Parlamentos nacionais.

3. As acções operacionais da Europol devem ser conduzidas em articulação e com o acordo das autoridades do Estado-Membro ou dos Estados-Membros cujo território seja afectado. A aplicação de medidas coercivas releva exclusivamente das autoridades nacionais competentes.”

○ **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a essencialidade desta proposta de Regulamento se baseia na criação de uma entidade responsável pela cooperação e formação policial ao nível da União, com o objetivo de melhorar a cooperação mútua entre as autoridades policiais da União Europeia, reforçar e apoiar as suas ações e assegurar um programa europeu coerente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

em matéria de formação policial. Tal requer uma ação à escala da União Europeia e não pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente.

Com efeito, atendendo à natureza transnacional inerente à Europol, à dimensão e aos efeitos da ação, a intervenção ao nível da União Europeia é necessária para que se alcance o desiderato da presente proposta. Ora, uma ação a nível nacional não seria suficiente para atingir este objetivo. Não é possível esperar que uma ação a nível dos Estados-Membros individualmente atinja o mesmo resultado.

Daí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.

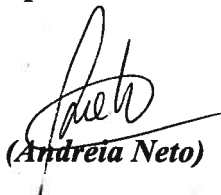
III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2013) 173 final – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol) e que revoga as Decisões 2009/371/JAI e 2005/681/JAI”* não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 05 de junho de 2013

A Deputada Relatora



(Andréia Neto)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)