



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 1175/XII/1ª – CACDLG /2013

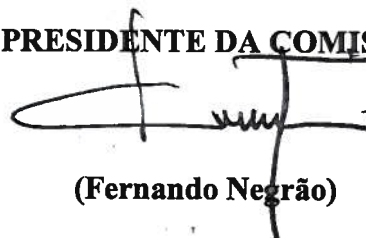
Data: 23-10-2013

ASSUNTO: Relatório – COM (2013) 618 e COM (2013) 619.

Para os devidos efeitos, junto se envia relatório referente à “*Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga, no que diz respeito à definição de droga*” [COM(2013)618, SWD(2013)319, SWD(2013)320] e “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às novas substâncias psicoativas*” [COM(2013)619], que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião de 23 de outubro de 2013 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Ofício	477461
Entrada/Seida n.º	1175 Data: 23/10/2013

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

COM (2013) 618 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga, no que diz respeito à definição de droga

COM (2013) 619 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às novas substâncias psicoativas

RELATÓRIO

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2 da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, com as alterações introduzidas 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) 618 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga, no que diz respeito à definição de droga e sobre a COM (2013) 619 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às novas substâncias psicoativas, estando ambas interligadas.

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 sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

II. Do objecto, conteúdo e motivação das iniciativas

COM (2013) 618 final

A Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga, estabelece uma abordagem comum de luta contra o tráfico ilícito de droga, que constitui uma ameaça para a saúde, segurança e qualidade de vida dos cidadãos da União Europeia, bem como para a economia legal, estabilidade e segurança dos Estados-Membros.

Esta Decisão-Quadro prevê regras mínimas comuns sobre a definição das infrações e sanções por tráfico de droga, a fim de evitar que surjam problemas de cooperação entre as autoridades judiciais e policiais dos Estados-Membros, devido ao facto de a infração ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

infrações em causa não serem puníveis pela legislação quer do Estado requerente quer do Estado requerido.

Há cada vez mais novas substâncias psicoativas acessíveis na União, que reproduzem os efeitos das drogas controladas e são frequentemente comercializadas como alternativas legais por não serem sujeitas a medidas de controlo semelhantes, tendo numerosas utilizações na indústria.

A Comunicação da Comissão intitulada «Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga», adotada em outubro de 2011, considerou as novas substâncias psicoativas como um dos problemas que exigem uma resposta firme a nível da UE.

Para impedir de forma mais sustentável o aparecimento frequente de novas substâncias psicoativas e a sua rápida propagação na União, a Comissão propôs regras mais rigorosas na Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às novas substâncias psicoativas, conforme se verá *infra*.

Para reduzir eficazmente o acesso a novas substâncias psicoativas nocivas, que apresentam graves riscos de saúde, sociais e de segurança para os cidadãos e a sociedade, e para travar o tráfico destas substâncias, bem como a participação de organizações criminosas na sua produção ou distribuição, juntamente com as drogas controladas, é necessário que as novas substâncias psicoativas sejam abrangidas por disposições de direito penal.

A presente proposta altera a Decisão-Quadro 2004/757/JAI, a fim de incluir no seu âmbito de aplicação novas substâncias psicoativas que apresentem riscos graves.

A presente proposta acompanha a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às novas substâncias psicoativas. As duas propostas estão ligadas, para que as novas substâncias psicoativas que colocam riscos graves de saúde, sociais e de segurança, e, por conseguinte, são sujeitas a uma restrição permanente de comercialização nos termos do referido regulamento, sejam também abrangidas pelas disposições de direito penal relativas ao tráfico ilícito de droga estabelecidas na Decisão-Quadro 2004/757/JAI.

o **Base jurídica**

A presente proposta tem por base o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, que autoriza o Parlamento Europeu e o Conselho a estabelecerem regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do tráfico ilícito de droga.

o **Princípios da subsidiariedade e proporcionalidade**

A União Europeia está mais bem colocada do que os Estados-Membros para tomar medidas para restringir a disponibilidade de novas substâncias psicoativas no mercado interno para os consumidores, garantindo ao mesmo tempo que o comércio legítimo não é perturbado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os Estados-Membros não podem individualmente combater eficazmente e de forma sustentável o rápido aparecimento e propagação destas substâncias. As medidas nacionais descoordenadas e a proliferação de regimes nacionais diferentes aplicáveis às novas substâncias psicoativas podem ter repercussões para os outros Estados-Membros (deslocação de substâncias nocivas) e podem causar problemas de cooperação entre as autoridades judiciais e policiais nacionais.

A proposta é proporcionada e não excede o necessário para atingir os objetivos, na medida em que apenas abrange, através do direito penal, as novas substâncias psicoativas que são fonte de grande preocupação a nível da UE.

o Direitos fundamentais

A presente proposta tem algum impacto indireto em determinados direitos fundamentais e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, uma vez que alarga o âmbito de aplicação da Decisão-Quadro 2004/757/JAI, cujas disposições incidem nos seguintes direitos fundamentais e princípios: direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º), direito de propriedade (artigo 17.º), direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º), presunção de inocência e direitos de defesa (artigo 48.º) e princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas (artigo 49.º). O exercício destes direitos e liberdades pode ser objeto de restrições, mas apenas nos limites e condições estabelecidos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta da UE.

o Instrumento jurídico

A diretiva é o instrumento adequado para assegurar uma harmonização mínima a nível da UE no domínio do tráfico ilícito de droga, deixando aos Estados-Membros flexibilidade para aplicar os princípios, regras e exceções a nível nacional.

COM (2013) 619 final

A presente proposta de regulamento tem por objetivo aperfeiçoar o funcionamento do mercado interno no que diz respeito às utilizações legais de novas substâncias psicoativas, reduzindo os atuais obstáculos ao comércio, impedindo o surgimento de novos obstáculos e aumentando a segurança jurídica para os operadores económicos, reduzindo também, simultaneamente, a disponibilidade de substâncias que apresentam riscos, devendo este objetivo ser alcançado através de uma ação mais célere, mais eficaz e mais proporcionada por parte da UE.

A rápida emergência e propagação das substâncias psicoativas, assim como o risco potencial que representam, levaram as autoridades nacionais a sujeitá-las a medidas restritivas diversas. Nos últimos anos, várias centenas de substâncias ou misturas de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

substâncias foram sujeitas a medidas restritivas dos Estados-Membros. As medidas nacionais perturbam o comércio das substâncias em causa para utilizações legais. Cerca de um quinto das substâncias notificadas pelos Estados-Membros têm outras utilizações, mas as informações sobre essas utilizações não são recolhidas de forma sistemática na UE.

As medidas restritivas nacionais, que podem variar em função do Estado-Membro e da substância, resultam em entraves ao comércio para utilizações legais, em fragmentação, em condições de concorrência desiguais e em incerteza jurídica para os operadores económicos, dificultando o funcionamento das empresas no mercado interno. Dificultam, além disso, a investigação, impedindo a descoberta de novas utilizações para essas substâncias. As medidas restritivas nacionais têm ainda um impacte de reação em cadeia nos operadores dos diversos mercados, na medida em que as substâncias em causa são utilizadas na produção de outras substâncias ou misturas, que, por sua vez, são utilizadas para a produção de bens diversos. Sendo provável que o mercado de novas substâncias psicoativas cresça, o mesmo acontecerá aos entraves ao comércio legal.

A fim de facilitar o funcionamento do mercado interno, protegendo, simultaneamente, os consumidores contra novas substâncias psicoativas, a ação ao nível da UE deve assegurar a livre circulação de novas substâncias psicoativas para utilização comercial e industrial, assim como para investigação e desenvolvimento científicos, e prever um conjunto de medidas restritivas, proporcionadas ao nível de risco apresentado pelas substâncias a que se aplicam.

Nesta perspetiva, a presente proposta estabelece um sistema sólido para o intercâmbio rápido de informações sobre novas substâncias psicoativas que surjam no mercado – e sobre as suas utilizações industriais e comerciais –, para a avaliação dos riscos das substâncias que suscitam preocupação ao nível da UE e para a retirada do mercado das que apresentam riscos.

Pouco tempo após a criação do mercado interno sem fronteiras, e na sequência do surgimento e da rápida propagação de drogas sintéticas como as anfetaminas e o *ecstasy*, tornou-se claro que a eficácia das medidas nacionais é limitada e que era necessário que a UE agisse para conter a propagação de substâncias nocivas. Para resolver o problema, foi adotada em 1997 a Ação Comum 97/396/JAI da UE, relativa ao intercâmbio de informações, avaliação de risco e controlo das novas drogas sintéticas.

A Decisão 2005/387/JAI do Conselho, que revogou a Ação Comum 97/396/JAI, estabeleceu um sistema ao nível da União para combater as novas substâncias psicoativas (naturais e sintéticas) que suscitam preocupação ao nível da UE. A citada decisão estabelece normas em matéria de intercâmbio de informações entre os Estados-Membros sobre essas substâncias, coordenado pelo OEDT e pela Europol, sobre a avaliação dos seus riscos e a sujeição a controlo e a sanções penais em toda a UE das substâncias que apresentem riscos.

O relatório da Comissão sobre a avaliação, de julho de 2011, concluiu que, embora a Decisão 2005/387/JAI do Conselho seja um instrumento útil, é inadequada, dada a dimensão e a complexidade do problema, carecendo, portanto, de revisão. Com efeito, a decisão do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Conselho implica um processo moroso, é reativa e não prevê alternativas à sujeição a controlo e a sanções penais.

O presente regulamento substitui a Decisão 2005/387/JAI do Conselho.

o **Base jurídica**

A proposta baseia-se no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que habilita o Parlamento Europeu e o Conselho a adotarem medidas de aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros cujo objeto seja o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. A presente proposta cai no âmbito da ação para aperfeiçoar o funcionamento do mercado interno, pelos seguintes motivos:

- contempla os obstáculos ao comércio de novas substâncias psicoativas com dupla utilização, permitindo, ao mesmo tempo, a adoção de medidas destinadas a limitar a disponibilidade, para os consumidores, das substâncias que apresentem riscos;
- resolve a falta de segurança jurídica para os operadores económicos, harmonizando a resposta dada às substâncias que são causa de preocupação na UE;
- estabelece uma ligação entre o mercado das novas substâncias psicoativas para utilizações industriais e o mercado interno.

o **Princípios da subsidiariedade e proporcionalidade**

Os Estados-Membros não podem, por si sós, reduzir os problemas causados pela propagação de novas substâncias psicoativas nocivas no mercado interno e pela proliferação de respostas nacionais divergentes. A descoordenação das medidas nacionais neste domínio pode repercutir-se de forma adversa, dificultando, por exemplo, o funcionamento do mercado interno no que diz respeito ao comércio legal destas substâncias ou induzindo a deslocação de substâncias nocivas de um Estado-Membro para outro.

Impõe-se, assim, a tomada de medidas ao nível da UE para assegurar a possibilidade de identificar, analisar e, caso existam riscos, retirar rapidamente do mercado de todos os Estados-Membros substâncias psicoativas novas.

A proposta não excede o necessário para atingir os objetivos, dado que visa apenas novas substâncias psicoativas que são causa de preocupação ao nível da UE e que estabelece uma abordagem calibrada e gradual, em que as medidas são proporcionadas aos riscos que efetivamente apresentam.

O próprio instrumento estabelece salvaguardas explícitas que garantem que qualquer pessoa cujos direitos sejam afetados pela aplicação de medidas administrativas ou sanções decorrentes do regulamento tem o direito a uma ação perante um tribunal.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o Direitos fundamentais

A presente proposta prende-se com os seguintes direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: direito aos cuidados de saúde (nomeadamente, a um nível elevado de proteção da saúde humana, artigo 35.º) e à proteção dos consumidores (artigo 38.º); respeito da liberdade de empresa (artigo 16.º) e do direito de propriedade (artigo 17.º); direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º), a presunção de inocência; direitos de defesa (artigo 48.º). Estes direitos e liberdades pode ser sujeitos a restrições, mas apenas nos limites e condições estabelecidos pelo artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

o Instrumento jurídico

O regulamento é o instrumento adequado para estabelecer regras uniformes, assegurar a clareza dos conceitos e procedimentos e proporcionar segurança jurídica aos operadores do mercado, garantindo, simultaneamente, que as medidas restritivas são diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros.

III. Parecer

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

- a) Que o presente relatório referente à COM (2013) 618 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga, no que diz respeito à definição de droga e à COM (2013) 619 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às novas substâncias psicoativas não denotou qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 23 de Outubro de 2013

A Deputada Relatora


Elza Pais

O Presidente da Comissão


Fernando Negrão