



Council of the
European Union

038607/EU XXV.GP
Eingelangt am 19/09/14

Brussels, 19 September 2014
(OR. en, pt)

13367/14

Interinstitutional File:
2014/0173 (COD)

GAF 49
FIN 657
CODEC 1850
INST 439
PARLNAT 235

COVER NOTE

From: Portuguese Parliament
date of receipt: 17 September 2014
To: Mr Matteo RENZI, President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 as regards the establishment of a controller of procedural guarantees [doc. 10943/14 GAF 36 FIN 415 CODEC 1485 - COM (2014) 340 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

Delegations will find attached for information a copy of the above opinion¹.

¹ For available translations of this opinion see the Interparliamentary EU Information Exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER
COM (2014) 340 final
PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
que altera o Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013, no que diz respeito à
criação de um Controlador das Garantias Processuais

1



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7º da Lei nº. 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, com as alterações introduzidas pelas Lei nº. 21/2012, de 17 de maio, bem como da metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013, no que diz respeito à criação de um Controlador das Garantias Processuais [COM (2014) 340].

Enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, foi por ela analisada e aprovado o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Considerando que, com a presente iniciativa, se visa criar um novo cargo na UE – o Controlador das Garantias Processuais no inquérito do OLAF (organismo europeu de luta anti-fraude) - integrado por um titular efetivo e um suplente, ambos nomeados “de comum acordo” pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, dotado de um secretariado próprio, e ficando o conjunto, do ponto de vista administrativo, dependente da Comissão;

2. Considerando que, ao longo de mais de uma década foram debatidos, de forma inconclusiva, diversas propostas visando a criação de mecanismos de análise de queixas e reexame de procedimentos do OLAF, com o objetivo de garantir o respeito dos direitos processuais afetados pelos inquéritos desta entidade;



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. Considerando que, a instituição que foi objeto de proposta, duma Procuradoria Europeia, presentemente em fase de negociação – COM (2013) 534 final – poderá implicar uma alteração substancial da forma como, presentemente, se investigam as fraudes e outras atividades ilegais que afetam interesses financeiros da União Europeia;

4. Considerando que, com essa criação, a investigação de condutas criminais passará a ser feita pela Procuradoria, em vez de o ser, como atualmente, pelo OLAF, o que trará por consequência a aplicação das garantias processuais típicas da atuação de uma autoridade judiciária, comportando assim uma alteração significativa do quadro hoje existente;

5. Considerando ainda que, com essa instituição, que se encontra proposta, o OLAF passará a ocupar-se apenas de inquéritos de natureza administrativa;

6. Considerando que, após mais de nove anos de discussão nas instituições europeias, o regulamento do OLAF foi recentemente revisto e entrou em vigor em outubro de 2013, prevendo um conjunto de direitos processuais para as pessoas afetadas pelos inquéritos do OLAF e um reforço do papel do respetivo Comité de Supervisão, mas não se tendo avançado para a presente solução, por divergência de posições entre o Conselho e o Parlamento Europeu;

7. Considerando que o Conselho exprimiu preocupação a respeito de uma nova iniciativa neste domínio e dos seus impactos, nomeadamente na atividade do OLAF, sublinhando-se que a regulamentação que se pretende agora alterar entrou em vigor há menos de um ano;

8. Considerando que, são várias as instâncias suscetíveis de dar andamento a queixas ou iniciativas semelhantes, que estão já instituídas na União (Provedor, Autoridade Europeia de Proteção de Dados, Comité de Supervisão do OLAF, Tribunal de Justiça) ou se encontram em fase de negociação (Procuradoria Europeia), para não falar doutras autoridades de controlo que têm proliferado, combinando diferentes atributos e âmbitos de pronúncia;



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

9. Considerando que, as medidas previstas na presente iniciativa, através da criação do Controlador das Garantias Processuais, se apresentam como uma "fase preparatória" da instituição da Procuradoria Europeia, comportando, entretanto, a criação de uma nova estrutura de controlo, com previsão de mandatos quinquenais;

10. Considerando que, os poderes atribuídos à entidade que se projeta criar são, em relação ao exame das queixas, de carácter não vinculativo e sem qualquer efeito suspensivo, ficando a eficácia da pronúncia prévia apenas salvaguardada para medidas que afetem membros das instituições europeias;

11. Acompanhando o relatório da 1ª Comissão desta Assembleia em relação à inexistência, no caso, de violação do princípio da subsidiariedade e do princípio da proporcionalidade, mas exprimindo reservas em relação à oportunidade e adequação do presente passo, no atual contexto;

Adotam-se as seguintes

III – CONCLUSÕES

1. Não se verifica ofensa ao princípio da subsidiariedade, já que os efeitos visados, pretendendo-se alterar um regulamento em vigor, não podem ser alcançados, de forma suficiente, pelo Estados-Membros, e os poderes destes para adotar medidas no campo da luta contra a fraude, a corrupção e atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União não ficam diminuídos.

2. Também não se identifica ofensa ao princípio da proporcionalidade, já que não se considera, em si, inadequada ou excessiva a solução proposta para o fim em vista (criação de cargo visando proporcionar melhor garantia de direitos processuais), não obstante a discutibilidade, em sede política, da necessidade duma opção com essa configuração.



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. Em sede de diálogo político:

3.1. Manifestam-se reservas quanto à oportunidade e adequação - a menos de um ano de distância da entrada em vigor da regulamentação atual do OLAF, e ao mesmo tempo que estão em negociação iniciativas legislativas com implicações importantes neste domínio - de avançar para a criação de uma nova entidade europeia de controlo, com o sinal de instabilidade, imprevisto e despesa que isso envolve;

3.2. Julga-se aconselhável um esforço adicional de coordenação e articulação entre esta e outras iniciativas, nomeadamente a respeitante à instituição da Procuradoria Europeia, por forma a evitar sobreposições e próximas imposições legislativas de novos ajustamentos, e bem assim a proliferação de órgãos de controlo com características e estatutos híbridos ou mesmo "para-judiciais", sempre vocacionados para perdurar para lá das circunstâncias que explicam a sua origem.

Palácio de S. Bento, 16 de setembro de 2014

O Deputado Autor do Parecer

O Presidente da Comissão

(Alberto Costa)

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2014) 340 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO
EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, no que
diz respeito à criação de um Controlador das Garantias Processuais
{SWD (2014) 183 final}

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, 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 (2014) 340 final, acompanhada da SWD (2014) 183, final.

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A iniciativa legislativa em apreço respeita à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, no que diz respeito à criação de um Controlador das Garantias Processuais.

Lê-se na exposição de motivos que em 2013, as instituições da UE estabeleceram um novo quadro jurídico para os inquéritos do OLAF, daí tendo resultado o Regulamento (CE) n.º 883/2013, que entrou em vigor em 1 de Outubro de 2013.

O regulamento introduziu alterações substanciais na organização e no procedimento de investigação do OLAF, especialmente no reforço das garantias processuais das pessoas afectadas pelos inquéritos do OLAF.

Em Julho de 2013, a Comissão adoptou a proposta relativa à instituição da Procuradoria Europeia, que inclui uma série de garantias processuais a nível da União. Juntamente com esta proposta, em 17 Julho de 2013, a Comissão adoptou a Comunicação – “Aperfeiçoar a Governação do OLAF e reforçar as garantias processuais nos inquéritos (COM (2013) 533 final)”.

A comunicação apelava a uma abordagem faseada para o acompanhamento da instituição da Procuradoria Europeia, novas medidas para reforçar a governação do OLAF e evidenciava a necessidade de promoção das garantias processuais nos inquéritos, ainda antes da instituição da Procuradoria Europeia.

No domínio da proposta em análise, destacam-se os seguintes actos jurídicos que regulam protecção dos interesses financeiros da União:

- a. Regulamento (CE, Euratom) n.º 2185/1996, do Conselho, relativo às inspecções e verificação no local efectuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades.
- b. Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, do Conselho, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- c. O acordo interinstitucional, de 25 de Maio de 1999, celebrado entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias, relativo aos inquéritos internos efectuados pelo organismo europeu de luta antifraude.

Neste contexto, os objectivos que através da presente proposta se pretendem alcançar consistem no reforço das garantias processuais estabelecidas para todas as pessoas objecto de inquéritos por parte do OLAF (referidos no regulamento como “pessoas em causa”).

Tem em consideração ainda a forma especial como os membros das instituições da UE foram eleitos ou nomeados, bem como as suas responsabilidades específicas que podem justificar as disposições específicas destinadas a garantir o funcionamento adequado das instituições a que pertencem.

Propõem-se, por isso, que o Regulamento nº 883/2013 relativo aos inquéritos efectuados pelo OLAF, seja alterado através de nomeação de um Controlador das Garantias Processuais ao qual passarão a ser atribuídas duas funções:

- a) Analisar as queixas apresentadas por pessoas objecto de inquéritos, relativa às violações das suas garantias processuais;
- b) Autorizar o OLAF a tomar determinadas medidas de investigação no que respeita aos membros das instituições da UE.

Evidencia-se dos considerandos da proposta a necessidade de compatibilizar o reforço da actuação do OLAF na defesa dos interesses financeiros da União Europeia (e, nesse domínio, o exercício das suas competências e prerrogativas), com a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos (considerando nº1); que a consecução de um nível elevado e consistente de protecção das garantias processuais exige que as pessoas envolvidas em inquéritos do OLAF disponham de vias de recurso reforçadas contra eventuais violações dos seus direitos e beneficiem de um procedimento transparente e eficiente de apresentação de queixas (considerando 4) e que, para esse fim ser logrado, deverá ser criado um Controlador



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de Garantias Processuais externo, independente do OLAF, que verifique e assegure o cumprimento das garantias processuais previstas no art.º 9 do Regulamento nº 883/2013, a favor das pessoas envolvidas nos inquéritos promovidos pelo OLAF.

Prevê-se que o Controlador deverá ser recrutado fora das instituições da UE, ainda que, por razões administrativas, dependa da Comissão, beneficiando, embora, de garantias suficientes que assegurem a sua total independência (considerando 7).

Prevê-se ainda que o Controlador deva examinar a queixa no âmbito de um procedimento rápido e contraditório que não deve, em princípio, ser superior a 15 dias úteis, verificando a legalidade da medida de inquérito em causa, tudo sem prejuízo do respeito do poder discricionário do OLAF e da sua independência para conduzir o inquérito em curso (considerando 10).

Estabelece-se ainda um controlo “ex post” do respeito das garantias processuais de qualquer pessoa envolvida num inquérito do OLAF.

Consagra-se que as inspecções realizadas pelo pessoal do OLAF junto dos escritórios dos membros das instituições da UE, com vista à realização de cópias dos seus documentos ou de quaisquer outros suportes de dados, devem ser sujeitas a uma autorização prévia do Controlador, que deve efectuar uma avaliação objectiva de legalidade de medidas de inquéritos que o OLAF efectue e ainda avaliar e cingir-se à possibilidade de alcançar o mesmo objectivo por meios menos intrusivos (considerando 11).

No considerando 12º evidencia-se que o Regulamento (CE) nº 45/2001, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários, aplica-se ao tratamento de dados pessoais “para efeitos do presente regulamento”.

No que concerne ao modo de alteração do regulamento nº 883/2013, temos que:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A proposta de Regulamento adita no artigo 2º, após o nº7, um nº8; no artigo 9º, nº 2, quarto parágrafo, é aditado um segundo período; a seguir ao artigo 9º propõem-se o aditamento dos artigos 9º-A, 9º-B e 9º-C.

Em síntese, é esta a substância das alterações:

- O nº 8 aditado caracteriza e define, para os efeitos previstos, o conceito de “Membro de uma instituição da UE”;
 - O segundo período, quarto parágrafo, aditado ao nº 2 do artigo 9º, consagra o dever de “a pessoa em causa” ser informada dos seus direitos no início da recolha dos depoimentos, em especial o direito de ser assistido por uma pessoa de sua escolha;
 - O artigo 9º-A, que tem por epígrafe “Controlo das Garantias Processuais”, atribui a qualquer pessoa em causa num inquérito do OLAF o direito de apresentação de queixa ao Controlador das Garantias Processuais relativamente à inobservância pelo OLAF das garantias processuais previstas no artigo 9º; estabelece o prazo para apresentação das queixas “ o mais tardar, um mês após o autor da queixa ter tomado conhecimentos de factos pertinentes por constituírem a alegada violação das suas garantias processuais”; o modo procedimental de, em articulação com o Director-Geral da OLAF, a questão ser resolvida no prazo de 15 dias; a emissão de uma recomendação sobre a queixa e as consequências do transcurso no prazo sem que a emissão da recomendação se tenha verificado; as consequências advindas de o Director-Geral não ter seguido a recomendação do Controlador.
- Neste caso – nº 7 do artigo 9º-A –, o Director-Geral deve comunicar ao autor da queixa e ao Controlador as principais razões dessa decisão (salvaguardando-se a não afectação dos inquéritos em curso) e deve ainda indicar as razões para não ter seguido a recomendação do Controlador numa nota a enviar, apensa ao relatório final de inquérito.
- O artigo 9º-B – que tem por epígrafe “Autorização Prévia para certas medidas de inquérito” – estabelece a necessidade de o Director-Geral de OLAF obter autorização do Controlador quando aquele pretender exercer o seu poder de inspecionar o escritório de um membro de uma instituição da UE, nas instalações de uma instituição da UE durante um inquérito interno ou de fazer cópias de documentos ou de outros suporte de dados localizados nesse escritório,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

independentemente da natureza do suporte em que os dados estão armazenados. Estabelece-se que o procedimento deverá ser considerado confidencial. Fixam-se ainda prazos muito curtos – em regra de 48 horas – para a resposta do controlador a um pedido de autorização deduzido pela OLAF.

No nº 2 do artigo 9º-B determina-se ainda que, na tomada de decisões relativas à eventual concessão da autorização para as medidas de inquérito, o Controlador deve efectuar uma avaliação objectiva de sua legalidade a examinar a possibilidade de alcançar o mesmo objectivo por medidas de inquérito menos intrusivas.

- O artigo 9º-C sob a epígrafe “Nomeação e estatuto do Controlador” determina o itinerário procedimental conducente à nomeação do Controlador e de um seu suplente.

Estabelece-se que ambos são nomeados “de comum acordo” pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, por um período não renovável de cinco anos; a sua dependência administrativa da Comissão; garante-se o exercício de funções com “total independência” e que “não devem solicitar, nem aceitar instruções de quem quer que seja no exercício das suas funções”.

Fixam-se parâmetros quanto ao modo de exercício das funções, impetrando-se ao Controlador e ao suplente a «necessidade de uma aplicação eficaz das regras sobre a protecção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude estabelecidas na legislação da União». No nº 4 do artigo 9º estabelece-se o dever de o Controlador elaborar um relatório anual dirigido ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão, ao Comité de Fiscalização e ao OLAF.

O relatório não deve referir casos individuais sob inquérito e deve assegurar a confidencialidade das investigações, mesmo após o seu encerramento. Quanto à entrada em vigor, o seu artigo 2º dispõe que ocorrerá um ano após a sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

A proposta vem acompanhada de dois anexos: Ficha Financeira Legislativa; Documentos de análise de resultados de impacto [SWD (2014) 183, final] donde se evidencia:
a) rápido tratamento das queixas pelo Controlador; b) rápida concessão pelo Controlador de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

autorização requerida pelo OLAF para inspeccionar gabinetes e/ou fazer cópias de documentos dos membros das instituições da UE.

o **Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o artigo 325º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Que estabelece o seguinte:

“Artigo 325º

- 1. A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma protecção efectiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.*
- 2. Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.*
- 3. Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenarão as respectivas acções no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizarão, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes.*
- 4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Tribunal de Contas, adoptarão as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista proporcionar uma protecção efectiva e equivalente nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.*
- 5. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo.”*

o **Princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade**

De acordo com o enunciado no considerando 13º da Proposta de Regulamento - «O presente regulamento em nada diminui os poderes e as responsabilidades dos Estados-Membros para tomarem medidas destinadas à luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras actividades ilegais lesivas de interesses financeiros da União. A atribuição a um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Controlador externo do poder de analisar queixas e conceder autorizações prévias ao OLAF respeita, por consequência, plenamente o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia. De acordo com o princípio da proporcionalidade consagrado no referido artigo, o presente regulamento não excede o necessário para reforçar a luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras actividades lesivas dos interesses financeiros da União».

A criação do Controlador das Garantias Processuais visa lograr os seguintes efeitos:

- * Maior e mais elevada protecção dos direitos processuais das pessoas abrangidas pelos inquéritos OLAF;
- * Melhor controlo do cumprimento dos requisitos processuais aplicáveis aos inquéritos;
- * Controlo «ex ante» e «ex post» do respeito das garantias processuais de qualquer pessoa envolvida num inquérito do OLAF pelo Controlador de Garantias Processuais, que actua mediante queixa;
- * Existência de autorização prévia do Controlador para determinadas medidas de inquérito a membros de instituições da UE (verificação da legalidade e a possibilidade de alcançar os mesmos objectivos através de meios menos intrusivos).

No entender do relator, relativamente à presente iniciativa, nem o princípio de subsidiariedade, nem o princípio da proporcionalidade são postos em causa.

Na verdade, o OLAF é um organismo da UE. Por conseguinte, qualquer mecanismo adicional de controlo deverá ser estabelecido ao mesmo nível. As disposições normativas da Proposta de Regulamento criam um procedimento adicional de apresentação de queixas contra uma eventual violação dos direitos processuais da “pessoa em causa” e reforçará a percepção de responsabilização do OLAF. Não se vislumbra que a proposta possa ter qualquer impacto sobre os poderes e as responsabilidades dos Estados-membros na luta contra a fraude que afecte os interesses financeiros da UE. Respeita tão somente a inquéritos desencadeados pelo OLAF, previstos num regulamento editado pela UE. Por outro lado, as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

acções previstas restringem-se ao necessário para atingir os objectivos propostos. Dai também a sua conformidade com o princípio da proporcionalidade.

Afigura-se ao relator, sem reservas, que os objectivos estratégicos, a sua eficácia e a própria salvaguarda da reputação das instituições da UE, à luz do objecto da Proposta, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros. Antes e apenas pela UE. Além disso, o instrumento legislativo que vem proposto à apreciação é um regulamento de alteração. Tendo presente que a proposta visa alterar um regulamento em vigor, não se mostraria adequado a utilização de instrumento diverso.

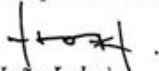
III – Conclusões

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

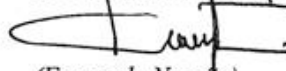
- a) Que a COM (2014) 340 final – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, no que diz respeito à criação de um Controlador das Garantias Processuais”* não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 14 de julho de 2014

O Deputado Relator


(João Lobo)

O Presidente da Comissão


(Fernando Negrão)