



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2012)604

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL
EUROPEU - Participação da União Europeia no Grupo de
Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO)**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - Participação da União Europeia no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) [COM(2012)604].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - Participação da União Europeia no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO).

2 – A presente comunicação define o modo como a Comissão tenciona intensificar a cooperação entre a União Europeia e o Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), na sequência da aprovação do «pacote anticorrupção» da Comissão em 6 de junho de 2011¹.

¹ Comunicação da Comissão sobre a luta contra a corrupção na UE (COM(2011)308) e Relatório da Comissão sobre as modalidades de participação da União Europeia no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) (COM(2011)307).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – É referido na iniciativa em análise que é preconizada uma abordagem em duas fases: numa primeira fase, a obtenção pela UE de um «estatuto de participante de pleno direito»², com base no artigo 220.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que poderá, numa segunda fase, conduzir à plena adesão da UE como membro do GRECO.

4 – É ainda mencionado que esta abordagem permitirá reforçar a cooperação num prazo relativamente curto, com base no estatuto de participante de pleno direito, enquanto é analisada a possibilidade de adesão como membro de pleno direito e a sua organização prática, incluindo a avaliação das instituições da UE pelo GRECO.

5 - O estatuto de participante de pleno direito da UE no GRECO visa alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Participação nas visitas aos países no quadro das avaliações dos Estados-Membros da UE e/ou dos países candidatos e candidatos potenciais, se estes últimos concordarem;
- Possibilidade de apresentar sugestões sobre os projetos de relatórios de avaliação e participar nos debates do Plenário do GRECO relativos aos relatórios de avaliação/conformidade relativos aos Estados-Membros da UE e/ou aos países candidatos e candidatos potenciais, se estes últimos concordarem;
- Possibilidade de enviar propostas à Mesa do GRECO³, que tem um papel determinante na preparação das avaliações e na elaboração dos relatórios;

² O «estatuto de participante de pleno direito» é a expressão frequentemente utilizada para referir as situações em que, embora não seja um membro de pleno direito de uma organização, a UE beneficia de direitos muito semelhantes aos dos membros, com exceção dos direitos de voto (ver igualmente o estatuto da UE na Organização Mundial de Saúde, UNESCO, Organização Internacional da Aviação Civil, Conselho da Europa e OCDE).

³ Mesa é composta pelo Presidente e Vice-Presidente do GRECO e por cinco outros representantes dos membros do GRECO com direito a voto. A Mesa prepara o projeto de programa anual de atividades e o projeto de relatório anual de atividades, apresenta propostas sobre o projeto de orçamento, organiza as visitas aos países, propõe a composição das



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Análise comparativa⁴, a efetuar pelo GRECO, com base nos relatórios existentes de avaliação/conformidade relativos aos Estados-Membros, que será tida em conta na elaboração de relatórios anticorrupção da UE;
- Acesso às informações recolhidas e atualizadas pelo GRECO no âmbito do processo de avaliação;
- Identificação das recomendações pendentes do GRECO com relevância para a UE, em relação às quais o mecanismo de elaboração de relatórios anticorrupção da UE pode dar um impulso adicional no sentido de lhes ser dado o seguimento adequado.

6 - Para que os objetivos especiais acima descritos sejam atingidos, deve prever-se uma contribuição financeira da União de 300 000 EUR/ano para o orçamento do GRECO, sob reserva de negociações ulteriores a realizar com o GRECO. As contribuições a pagar pelos membros do GRECO são fixadas por decisão do Comité dos Estatutos do GRECO, sendo periodicamente atualizadas.

7 – É igualmente mencionado na presente iniciativa que tendo em conta o quadro jurídico em que terá lugar a atribuição do estatuto de participante de pleno direito da UE no GRECO (ou seja, o artigo 220.º do TFUE), a Comissão considerará pagar a sua contribuição financeira através da assinatura de programas conjuntos com o Conselho da Europa. O montante necessário será coberto pelo Fundo para a Segurança Interna⁵.

equipas de avaliação, prepara a ordem de trabalhos do Plenário do GRECO e propõe as disposições que serão selecionadas para avaliação.

⁴ A análise basear-se-á nos relatórios de avaliação/conformidade existentes, ou seja, não dará origem a procedimentos adicionais nem a uma nova etapa de avaliação dos Estados-Membros da UE, visando apenas avaliar, numa base comparativa, os relatórios já elaborados pelo GRECO.

⁵ Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises, COM(2011)753.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8 – É ainda referido que a Comissão vai dar início aos debates sobre o estatuto de participante de pleno direito da União Europeia no GRECO com base na presente comunicação. A Comissão informará o Conselho, o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social Europeu sobre o resultado desses debates.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Relativamente à presente iniciativa não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 24 de abril de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Relatório

COM (2012) 604 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU Participação da União Europeia no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO)

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento do estabelecido no artigo 7.º, n.º 1, da Lei nº 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”*, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a COM (2012) 604 final.

Cumpre, desde já, referir que, tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não caberá a esta Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade no âmbito da emissão do presente relatório.

II. Considerandos

1. Breve análise

A COM (2012) 604 final reporta-se à comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu que define o modo como a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão tenciona intensificar a cooperação entre a União Europeia e o Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), na sequência da aprovação do «*pacote anticorrupção*» da Comissão em 6 de junho de 2011.

Tendo por base o objectivo de permitir reforçar a cooperação com o GRECO num prazo relativamente curto, a Comissão tem abordado esta temática em duas fases: (i) uma primeira fase, focada na obtenção pela União Europeia (UE) de um «*estatuto de participante de pleno direito*» [artigo 220.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)], que poderá, (ii) numa segunda fase, conduzir à plena adesão da UE como membro do GRECO.

Da análise da presente Comunicação resulta que as medidas a adoptar estão divididas em três segmentos, a saber:

- a) Forma de participação pretendida e objetivos específicos da Participação da UE no Greco;
- b) Medidas Jurídicas e Processuais;
- c) Questões Financeiras.

A Comunicação ora em análise é ainda constituída por um Anexo que define o âmbito dos debates sobre o estatuto de participante de pleno direito. Sucintamente, o anexo define que a Comissão vai debater, em nome da UE, as modalidades de participação da UE no GRECO e que os resultados dos debates serão transpostos para uma resolução do Comité de Ministros do Conselho da Europa a convidar a União a participar nesse Grupo. O anexo define igualmente que a resolução deve conter declarações claras sobre os direitos e obrigações da UE no âmbito do GRECO (designadamente, que essa participação deve ter em conta as especificidades e os limites de competência da UE, o princípio da neutralidade no que respeita às obrigações dos Estados-Membros e o princípio de interpretação autónoma do direito da União, entre outros princípios) e as modalidades práticas da sua participação enquanto entidade jurídica distinta.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a) Forma de participação pretendida e objetivos específicos da Participação da UE no Greco

De acordo com o Memorando de Entendimento, concluído em 2007, entre o Conselho da Europa e a União Europeia, o reforço da cooperação jurídica e «*interinstitucional*» entre as duas Partes inclui a temática da luta e combate contra a corrupção de modo a assegurar a coerência entre a legislação da UE e as convenções do Conselho da Europa e a aproveitar as possibilidades oferecidas pelos acordos parciais existentes.

Neste contexto jurídico, a Comissão tenciona:

- Numa **primeira fase**, debater com o GRECO o estatuto de participante de pleno direito para a UE.
- Concluídos estes debates com o GRECO, realizar uma análise a nível da União sobre o impacto da eventual sujeição das instituições da UE aos procedimentos de avaliação do GRECO, de modo a analisar se, numa **segunda fase**, a UE solicita a sua adesão como membro de pleno direito.

Para cumprir estes objetivos, a Comissão pretende criar um grupo de trabalho a nível da UE de modo a efectuar uma avaliação precisa desse impacto nas instituições da UE. Refere igualmente a Comunicação que a UE, na qualidade de participante de pleno direito, poderia participar no GRECO com um grau de envolvimento no sistema de avaliação adaptado a esta primeira fase, não ficando sujeita à avaliação mútua e, por conseguinte, não tendo direito de voto nem representante na Mesa do GRECO.

O estatuto de participante de pleno direito da UE no GRECO visaria alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Participação nas visitas aos países no quadro das avaliações dos Estados-Membros da UE e/ou dos países candidatos e candidatos potenciais, se estes últimos concordarem;
- Possibilidade de apresentar sugestões sobre os projetos de relatórios de avaliação e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

participar nos debates do Plenário do GRECO relativos aos relatórios de avaliação/conformidade relativos aos Estados-Membros da UE e/ou aos países candidatos e candidatos potenciais, se estes últimos concordarem;

- Possibilidade de enviar propostas à Mesa do GRECO;
- Análise comparativa, a efectuar pelo GRECO, com base nos relatórios existentes de avaliação/conformidade relativos aos Estados-Membros, que será tida em conta na elaboração de relatórios anticorrupção da UE;
- Acesso às informações recolhidas e actualizadas pelo GRECO no âmbito do processo de avaliação;
- Identificação das recomendações pendentes do GRECO com relevância para a UE, em relação às quais o mecanismo de elaboração de relatórios anticorrupção da UE pode dar um impulso adicional no sentido de lhes ser dado o seguimento adequado.

Salienta ainda a Comunicação que, durante a primeira fase, a fim de criar sinergias entre o sistema de avaliação do GRECO e o mecanismo de elaboração de relatórios anticorrupção da UE, a Comissão está a analisar a possibilidade de associar um representante do GRECO aos trabalhos do grupo de peritos sobre corrupção.

No que à **segunda fase** diz respeito, a Comunicação destaca que, no mais tardar quatro anos após o início da participação da União Europeia no GRECO, a forma de participação da União deve ser reavaliada e ponderada a adesão de pleno direito. Esta adesão deve ter sempre presente que o GRECO desenvolveu um sistema de avaliação orientado para países e não para organizações e que as instituições da União têm as suas características específicas, que não coincidem com as das instituições públicas clássicas. Desse modo, o sistema de avaliação do GRECO terá de ser adaptado às especificidades do quadro jurídico e institucional da UE. Conclui a Comunicação que esta análise exige tempo e reflexão mas que está em consonância com a orientação do Plenário do GRECO.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

b) Medidas Jurídicas e Processuais

A Comunicação refere que a primeira etapa prevista para a participação da União Europeia no GRECO não equivale à adesão a uma organização internacional ou a um tratado internacional, pelo que se aplica o disposto no artigo 220.º do TFUE. Reitera ainda que a participação da União no GRECO (i) não afetará as competências da União, nem os direitos e obrigações dos Estados-Membros no âmbito do GRECO e (ii) respeitará o procedimento que consiste num convite do Comité de Ministros do Conselho da Europa à União para participar no GRECO. Este convite deverá ser oficialmente enviado à União, após as modalidades de participação da UE no GRECO serem objeto de acordo entre o Comité de Ministros do Conselho da Europa e a UE, com base numa proposta apresentada pelo GRECO, e aprovadas pelo Comité dos Estatutos. Ou seja, a Comunicação conclui que o texto da resolução a adoptar pelo Comité de Ministros que convida a UE a participar no GRECO, vai ser debatido e aprovado tanto pelo Comité de Ministros como pela Comissão, agindo em nome da União. A Comissão aceitará então o convite através de uma decisão unilateral e informará o Conselho, o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social Europeu sobre o resultado dos debates.

c) Questões Financeiras

A Comunicação prevê uma contribuição financeira da UE de € 300 000 EUR/ano para o orçamento do GRECO (sob reserva de negociações ulteriores a realizar com o GRECO). Salaria ainda que as contribuições a pagar pelos membros do GRECO são fixadas por decisão do Comité dos Estatutos do GRECO, sendo periodicamente atualizadas. Essa contribuição deve refletir os custos decorrentes para o GRECO da participação da UE, bem como o grau de participação efectiva da UE nas actividades do GRECO (ou seja, sem direito de voto na primeira fase).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Além dos montantes referidos, acresce uma contribuição suplementar de € 150 000 EUR/ano que será consagrada às actividades conjuntas com o GRECO, nomeadamente a recolha de dados e a realização de estudos destinados a fornecer informações de fundo para a elaboração dos relatórios anticorrupção da UE. Tendo em conta o quadro jurídico em que terá lugar a atribuição do estatuto de participante de pleno direito da UE no GRECO, a Comunicação refere que a Comissão considera pagar a sua contribuição financeira através da assinatura de programas conjuntos com Conselho da Europa. O montante necessário será coberto pelo Fundo para a Segurança Interna.

Por fim, em **sede de conclusões**, a Comunicação ora em análise salienta que *“A Comissão vai dar início aos debates sobre o estatuto de participante de pleno direito da União Europeia no GRECO com base na presente comunicação. A Comissão informará o Conselho, o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social Europeu sobre o resultado desses debates”*.

2. Princípio da Subsidiariedade

Tratando-se de uma iniciativa europeia não legislativa, não cabe à Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

III - Conclusão

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

- a) Tomar conhecimento da COM (2012) final 604 final – Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho e ao comité económico e social europeu da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

participação da União Europeia no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO);

- b) Não verificar do cumprimento do princípio da subsidiariedade porquanto a presente Comunicação reveste a natureza de iniciativa não legislativa;
- c) Remeter o presente Relatório à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de Março de 2013

O Deputado Relator

(Felipe Neto Brandão)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)