



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014)465

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho



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, 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 n.º 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 cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho [COM(2014)465]

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 Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho.

2 – A Academia Europeia de Polícia foi criada pela Decisão 2005/681/JAI do Conselho¹, sendo o organismo da União dedicado à formação de agentes graduados das forças policiais dos Estados-Membros e a facilitar a cooperação entre as forças policiais nacionais mediante a organização e a coordenação de atividades de formação com dimensão policial europeia.

¹ Decisão 2005/681/JAI do Conselho, de 20 de setembro de 2005, que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP) e que revoga a Decisão 2000/820/JAI (JO L 256 de 1.10.2005, p. 63).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 - A sua sede foi transferida de Bramshill, no Reino Unido, para Budapeste, na Hungria, pelo Regulamento (UE) n.º 543/2014, de 15 de maio de 2014, que altera a Decisão 2005/681/JAI do Conselho e entrou em vigor em 29 de maio de 2014.

4 – Neste contexto, importa mencionar que, em 27 de março de 2013, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento que atualiza o quadro jurídico do Serviço Europeu de Polícia (Europol)².

5 – É, referido na presente iniciativa que o Parlamento Europeu e o Conselho não concordaram com a proposta de fusão da CEPOL com a Europol.

Em vez disso, em 6 de maio de 2014, foi adotado um regulamento (proposto pelos Estados-Membros nos termos do artigo 76.º do TFUE e baseado no artigo 87.º, n.º 2, alínea b), do TFUE) que transferiu a sede da CEPOL, como uma agência independente, para Budapeste na Hungria³.

6 – Importa, assim, sublinhar que esta iniciativa surge após o Parlamento Europeu e o Conselho terem recusado uma proposta da Comissão que previa a fusão da CEPOL com a Europol, convidando a Comissão a apresentar uma proposta legislativa relativa à agência.

Esta iniciativa é, assim, a concretização dessa proposta.

7 – Importa, deste modo, indicar que o Regulamento que transfere a CEPOL para Budapeste, na Hungria, convida a Comissão a apresentar um relatório sobre a eficácia da decisão, se necessário acompanhada por uma proposta legislativa relativa à agência.

² COM(2013)173/2 final.

³ Este regulamento altera o artigo 4.º da Decisão 2005/681/JAI do Conselho que designa como sede Bramshill no Reino Unido.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8 – Por conseguinte, a presente proposta de regulamento responde a esse convite. Reflete igualmente o apelo, lançado no âmbito do Programa de Estocolmo⁴, no sentido de intensificar a formação sobre questões relacionadas com a UE e torná-las sistematicamente acessíveis a todos os profissionais responsáveis pela aplicação da Lei, e o pedido do Parlamento Europeu de instituição de uma política europeia de formação para agentes das autoridades com funções coercivas, para fazer face ao carácter cada vez mais complexo e internacional das formas graves de criminalidade⁵.

9 – É, igualmente, mencionado na presente iniciativa que esta posição está em conformidade com as prioridades estabelecidas na Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação⁶, bem como com a abordagem comum sobre as agências descentralizadas da UE.

A necessidade de desenvolver a formação do pessoal responsável pela aplicação da Lei a nível da UE para apoiar a cooperação prática e a plena aplicação do programa LETS (programa europeu de formação policial) também foi identificada como uma das principais prioridades futuras na Comunicação da Comissão «Como conseguir uma Europa aberta e segura»⁷.

10 – É, igualmente, referido na presente iniciativa que, ao longo da última década, a UE registou um aumento da criminalidade grave e organizada, bem como uma diversificação dos padrões da criminalidade.⁸

O relatório da Europol sobre a avaliação da ameaça da criminalidade grave e organizada de 2013 (SOCTA 2013) concluiu que «a criminalidade grave e organizada é um fenómeno cada vez mais dinâmico e complexo, continuando a ser uma grave ameaça para a segurança e a prosperidade da UE».⁹

⁴ Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, JO C 115, de 4.5.2010, p. 1.

⁵ Relatório de 22.2.2013 da Comissão Especial sobre a Criminalidade Organizada, a Corrupção e o Branqueamento de Capitais e Resolução do Parlamento Europeu de 2 de abril de 2014 sobre a revisão intercalar do Programa de Estocolmo.

⁶ COM(2010) 673 final.

⁷ COM(2014) 154 final.

⁸ Europol (2011). Avaliação da ameaça da criminalidade organizada na UE.

⁹ Europol (2013). Avaliação da ameaça da criminalidade organizada grave (SOCTA - *Serious and Organised Crime Threat Assessment*).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

11 – Neste contexto, é mencionado que a criminalidade transnacional só pode ser combatida através da cooperação internacional, com as polícias, as alfândegas, as guardas de fronteiras e outras autoridades a trabalharem em conjunto.

Se essas autoridades não tiverem formação adequada e se não existir suficiente confiança mútua, a cooperação não será eficaz.

12 - Assim, os objetivos estratégicos e operacionais da luta contra a criminalidade transnacional grave e organizada e o terrorismo devem ser apoiados por uma formação de alta qualidade, coerente e reconhecida em áreas especializadas prioritárias definidas a nível central para os agentes responsáveis pela aplicação da lei envolvidos em ações de cooperação transnacional.

13 – Por último, sublinha-se que o objetivo geral da presente proposta de regulamento consiste, pois, em melhorar a segurança da UE através da aplicação, pela CEPOL, de uma nova abordagem da UE em matéria de formação para agentes das autoridades com funções coercivas, em consonância com a evolução das prioridades para a cooperação operacional policial.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Artigo 87.º, n.º 2, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

É referido na presente iniciativa que o Parlamento Europeu e o Conselho recomendaram a instituição de uma política europeia de formação para dotar as autoridades com funções coercivas de meios para fazer face à natureza cada vez mais internacional da criminalidade grave e organizada com base na confiança mútua.

A atual decisão não permite a CEPOL a desempenhar as suas funções de forma eficaz e coerente, de acordo com as necessidades de formação da UE em evolução.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A UE precisa de familiarizar as diferentes forças policiais com as ferramentas e os instrumentos que foram desenvolvidos para facilitar a cooperação policial e intercâmbio de informações.

Atendendo a que o objetivo da presente iniciativa não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, devido às dimensões e efeitos da mesma, ser mais bem alcançado a nível da União, pode a União adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE).

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

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. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. No que concerne às questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 18 de Novembro de 2014

O Deputado Autor do Parecer

O Presidente da Comissão

(João Lobo)

(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 (2014) 465 Final/2 – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA A AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A FORMAÇÃO POLICIAL (CEPOL) E QUE REVOGA A SUBSTITUI A DECISÃO 2005/681/JAI DO CONSELHO

I. Nota Preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, nº 2, da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 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 Constitucionais solicitou à Comissão e Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2014) 564 Final/2 – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo nº 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. Da motivação, objectivos e conteúdo da iniciativa

II.1. Motivação

A COM (2014) 465 final/2 consubstancia uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho com vista à criação da Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL), revogando, em simultâneo, a Decisão 2005/681/JAI do Conselho, que criou, em 2005, a Academia Europeia de Polícia.

Esta iniciativa surge após o Parlamento Europeu e o Conselho terem recusado uma proposta da Comissão que previa a fusão da CEPOL com a Europol, tendo optado por transferir a sede da CEPOL, como agência independente para Budapeste (Hungria) e convidado a Comissão a apresentar uma proposta legislativa relativa à agência. Esta iniciativa é, assim, a concretização dessa proposta.

II.2. Objectivos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

A presente proposta de Regulamento pretende:

- a) Dar resposta a um dos vectores do Programa de Estocolmo, no sentido de intensificar a formação sobre questões relacionadas com a União Europeia e torna-las mais acessíveis a todos os profissionais responsáveis pela aplicação da lei;
- b) Dar resposta às preocupações do Parlamento Europeu relativas à necessidade de instituição de uma política europeia de formação para agentes das autoridades com funções coercivas, face ao carácter cada vez mais complexo e internacional das formas graves de criminalidades;
- c) Cumprir com as prioridades estabelecidas na Estratégia de Segurança Interna na União Europeia em Acção;
- d) Cumprir o Programa Europeu de Formação Policial (LETS);
- e) Elaborar um novo quadro jurídico para a CEPOL,

Sendo que por esta via se visa *“melhorar a segurança da UE através da aplicação, pela CEPOL, de uma nova abordagem da UE em matéria de formação para agentes das autoridades com funções coercivas, em consonância com a evolução das prioridades para a cooperação operacional policial”*.

Na motivação dos pressupostos que sustentam a presente proposta de Regulamento, a Comissão refere o relatório da Europol sobre a avaliação da ameaça da criminalidade grave e organizada de 2013 (SOCTA 2013), que concluiu que *“a criminalidade grave e organizada é um fenómeno cada vez mais dinâmico e complexo, continuando a ser uma grave ameaça para a segurança e a prosperidade da UE”*.

Nesta medida, a Comissão considera que *“os objectivos estratégicos e operacionais da luta contra a criminalidade transnacional grave e organizada e o terrorismo devem ser apoiados por uma formação de alta qualidade, coerente e reconhecida em áreas especializadas prioritárias definidas a nível central para os agentes responsáveis pela aplicação da lei envolvidos em acções de cooperação transnacional”*.

Entende ainda a Comissão que a actual Decisão que suporta normativamente a CEPOL (Decisão 2005/681/JAI do Conselho) não lhe permite *“desempenhar as suas funções de forma eficaz e coerente, de acordo com as necessidades de formação da UE em evolução”*, o que justifica a apresentação de um novo quadro jurídico para a CEPOL.

II.3. Conteúdo

A proposta da Comissão consubstancia, através do instrumento jurídico *Regulamento*, um novo quadro jurídico para a CEPOL, cujos objectivos, definidos no seu artigo 3º, são *“apoiar, desenvolver e coordenar a formação para agentes das autoridades com funções coercivas, em*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

consonância com o programa europeu de formação policial, em especial nos domínios da luta contra a criminalidade grave que afecte dois ou mais Estados-Membros e do terrorismo, da gestão de riscos elevados para a ordem pública e de eventos desportivos e comando de missões da União, bem como de liderança em matéria policial e de competências linguísticas, nomeadamente tendo em vista:

- a) Aumentar a sensibilização e os conhecimentos sobre:
 - i) Os instrumentos internacionais e da União em matéria de cooperação policial;
 - ii) Os organismos da União, em particular a Europol, a Eurojust e a Frontex, o respectivo funcionamento e papel;
 - iii) Os aspectos judiciais da cooperação policial e os conhecimentos práticos sobre o acesso a canais de informação;
- b) Incentivar o desenvolvimento da cooperação regional e bilateral entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros;
- c) Tratar domínios temáticos criminais ou policiais específicos sempre que a formação a nível da União constitua uma mais-valia;
- d) Conceber programas específicos comuns de formação para agentes das autoridades com funções coercivas visando a sua participação em missões da União;
- e) Formar formadores e contribuir para melhorar a aprendizagem e o intercâmbio de boas práticas.”

A CEPOL irá promover cursos, seminários, conferências e actividades de aprendizagem electrónica e deverá contribuir para o desenvolvimento da investigação adequada às actividades de formação, prevendo-se o estabelecimento de parcerias com organismos da União e instituições académicas públicas e privadas, bem como a criação de parcerias sólidas entre as universidades e os institutos de formação policial nos Estados-Membros.

Nos termos do artigo 6º, cada Estado-Membro deve criar ou designar uma unidade nacional encarregada de desempenhar as funções previstas no Regulamento, indicando um funcionário como chefe da unidade nacional. A Comissão propõe que este funcionário seja, sempre que possível, o representante do Estado-Membro no conselho de administração da CEPOL.

A CEPOL terá como órgãos um conselho de administração, um director executivo e um comité científico.

O conselho de administração será composto por um representante de cada Estado-membro e por dois representantes da Comissão, todos com direito de voto, sendo o mandato de quatro anos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

O director executivo é o representante legal a CEPOL e responde perante o conselho de administração, devendo exercer as suas funções de forma independente, sendo-lhe vedado tentar obter ou receber instruções de qualquer governo ou de qualquer outro organismo.

III. Do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade

Para efeitos do disposto no artigo 5º, nºs. 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento a União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo nº 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que o objectivo e criação da CEPOL é o aumento da formação de agentes de autoridade com funções coercivas com vista a incrementar a eficácia na luta contra a criminalidade grave e terrorismo na União Europeia.

Releva-se, nesta sede, o facto de as iniciativas a cargo da CEPOL incidirem sobre "*criminalidade grave*" que afecte dois ou mais Estados-membros, nos termos do artigo 3º do Regulamento proposto.

Conclui-se que a presente proposta e Regulamento é conforme ao princípio da subsidiariedade.

IV. Opinião da Relatora

A presente proposta de Regulamento tem por destinatários principais os agentes das autoridades com funções coercivas, que, à luz os respectivos ordenamentos jurídicos, têm por função a prevenção e a repressão da criminalidade grave e organizada, cuja natureza acompanha a complexidade das sociedades contemporâneas.

A União Europeia tem efectuado avanços significativos em matéria de cooperação judiciária, fenómeno que tem contribuído para a harmonização de conceitos jurídico-penais com expressão nos tipos incriminadores que progressivamente vão sendo assimilados nos ordenamentos jurídico-penais dos Estados-membros, com referência a bens jurídicos colectivos cuja carência de tutela penal deve ser validamente fundamentada.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Apesar da clareza dos objectivos da CEPOL, não devem ser esquecidas as questões que a cooperação judiciária em matéria penal suscita.

Refira-se, por ser o exemplo que se considera mais expressivo, o próprio conceito de “criminalidade grave e organizada”, com definição legal no nosso ordenamento, e que se reporta a uma tipologia de crimes que certamente não terá correspondência em toda a sua extensão nos restantes Estados-Membros. E mesmo os tipos penais assumem muitas vezes a diversidade própria das culturas de que emergem, o que se reflecte ora nos próprios elementos do tipo, ora na respectiva moldura penal. Acresce que, também ao nível das opções em matéria processual penal é grande a diversidade de respostas entre os Estados-Membros. Refira-se, por se tratar de matéria relativa a direitos e liberdades, os pressupostos da aplicação das medidas de coacção ou os meios de obtenção de prova, com opções vinculadas às opções de política criminal dos Estados-Membros.

Entende a Relatora que o objectivo de aumento da eficácia no combate à criminalidade grave e terrorismo na União Europeia deve ser acompanhado de um mais intenso debate sobre estas matérias.

Por último, entende a relatora não haver qualquer vantagem, pelo contrário, em que o chefe da unidade nacional acumule a função de representante do Estado-Membro no conselho de administração.

III – Conclusões

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

- a) Que a COM (2014) 465 final/2 – “Proposta e Regulamento Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 22 de Outubro de 2014

A Deputada Relatora

(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)