



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 4 de novembro de 2019
(OR. en)

13700/19

POLGEN 175
INST 332
CODEC 1567
PE 247

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	31 de outubro de 2019
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2019) 553 final
Assunto:	PARECER DA COMISSÃO sobre o projeto de regulamento do Parlamento Europeu que estabelece o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu (Estatuto do Provedor de Justiça Europeu) e que revoga a Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2019) 553 final.

Anexo: COM(2019) 553 final

Bruxelas, 19.11.2019
COM(2019) 553 final

NOTE

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

PARECER DA COMISSÃO

sobre o projeto de regulamento do Parlamento Europeu que estabelece o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu (Estatuto do Provedor de Justiça Europeu) e que revoga a Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom

PARECER DA COMISSÃO

sobre o projeto de regulamento do Parlamento Europeu que estabelece o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu (Estatuto do Provedor de Justiça Europeu) e que revoga a Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom

Em 25 de março de 2019, em conformidade com o artigo 228.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Parlamento Europeu enviou uma carta à Comissão Europeia solicitando o seu parecer sobre um projeto de regulamento do Parlamento Europeu, adotado na reunião plenária de 12 de fevereiro de 2019, que estabelece o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu (Estatuto do Provedor de Justiça Europeu) e que revoga a Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom.

A Comissão congratula-se com o projeto de regulamento, que revê o Estatuto do Provedor de Justiça pela primeira vez desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Muitas das alterações propostas consolidam a prática atual ou introduzem melhorias. No entanto, a Comissão não concorda com algumas das alterações e/ou deseja apresentar observações sobre certos aspetos (ver infra).

CONSIDERANDO 5 – RECOMENDAÇÕES RELATIVAS À APLICAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS

O considerando 5 do projeto de regulamento refere que o Provedor de Justiça «tem o direito de formular recomendações sempre que considere que uma instituição, órgão ou organismo da União não aplica corretamente uma decisão judicial».

A Comissão não concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

- (1) Não existe base jurídica nos Tratados da UE para que o Provedor de Justiça possa avaliar a aplicação de uma decisão judicial. Os Tratados contêm um sistema abrangente de vias de recurso para assegurar que as instituições aplicam corretamente as decisões judiciais. Mais especificamente, o artigo 266.º do TFUE prevê que «[a] instituição [...] de que emane o ato anulado, ou cuja abstenção tenha sido declarada contrária aos Tratados, deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia». As instituições envidam todos os esforços para dar cumprimento a esta obrigação, que é uma pedra angular do sistema judicial da União. A Comissão recorda que, se a parte em causa não estiver satisfeita com as medidas tomadas, pode interpor um recurso nos termos do artigo 263.º do TFUE e, se a instituição se abster de se pronunciar, a parte em causa pode, em determinadas condições, agir nos termos do artigo 265.º do TFUE. Além disso, essa parte pode apresentar um pedido de indemnização por danos ao abrigo do artigo 340.º do TFUE. Por conseguinte, embora o Provedor de Justiça possa ter em conta um acórdão do Tribunal de Justiça ao avaliar as atividades de uma instituição no decurso de um inquérito, a avaliação da aplicação dos acórdãos do Tribunal, enquanto tal, ultrapassa o seu mandato.
- (2) O considerando não é compatível com o artigo 228.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE, que prevê que o Provedor de Justiça proceda a inquéritos «salvo se os factos forem ou tiverem sido objeto de processo jurisdicional». Como o Tribunal de Justiça declarou, ao instituir o Provedor de Justiça, o Tratado abriu aos cidadãos uma via alternativa ao recurso para o juiz comunitário, tendo em vista a defesa dos seus

interesses, e é evidente que as duas vias de ação não podem ser seguidas em paralelo¹. Esta situação está refletida no artigo 1.º, n.º 3, do atual Estatuto, que estabelece claramente que «o Provedor de Justiça não pode intervir em processos instaurados perante um órgão judicial nem pôr em causa o bom fundamento das decisões judiciais», e mantém-se, com uma formulação mais precisa, no Estatuto proposto, que acrescenta que o Provedor de Justiça não pode pôr em causa a competência de um tribunal para proferir uma decisão. A fim de dirigir recomendações às instituições relativamente ao seguimento de uma decisão específica, o Provedor de Justiça teria de interpretar a decisão. No entanto, tal é da competência do Tribunal de Justiça. Em caso de dúvida sobre o sentido e o alcance de um acórdão, cabe ao Tribunal de Justiça interpretá-lo, a pedido de uma parte ou de uma instituição da União que nisso demonstre interesse (artigo 43.º do Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia).

- (3) Nos termos do artigo 228.º, n.º 1, do TFUE, o Provedor de Justiça não tem competência para realizar inquéritos sobre casos de má administração relacionados com o Tribunal de Justiça «no exercício das suas funções jurisdicionais». O considerando proposto contornaria, de certa forma, esta proibição *ex post*, permitindo ao Provedor de Justiça interpretar as decisões e apresentar observações sobre a sua aplicação, competências que são exclusivas dos tribunais.

ARTIGO 2.º, N.º 2 – CUMPRIMENTO DAS NORMAS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DE DADOS

O artigo 2.º, n.º 2, exige que o Provedor de Justiça informe das queixas as instituições, órgãos ou organismos da União, respeitando as normas da UE em matéria de proteção de dados pessoais.

A Comissão concorda com esta proposta, uma vez que salienta corretamente que o Provedor de Justiça também está vinculado pelas normas da UE em matéria de proteção de dados.

ARTIGO 2.º, N.º 4 – PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE UMA QUEIXA

O artigo 2.º, n.º 4, estabelece que «[a] queixa deve ser apresentada no prazo de três anos a contar da data em que os factos que a justificam tenham chegado ao conhecimento do queixoso, devendo ter sido precedida das diligências administrativas necessárias junto das instituições, órgãos e organismos em causa.»

A Comissão não concorda com esta proposta pela seguinte razão:

O atual período de dois anos não parece ter suscitado quaisquer problemas e não existe nenhuma justificação concreta para o prolongar por mais um ano. Além disso, quanto mais tempo passar, mais difícil será para a administração resolver a questão em causa. Por conseguinte, a proposta não é do interesse das administrações nem dos cidadãos.

¹ Processo T-209/00 *Lamberts/Provedor de Justiça Europeu*, EU:T:2002:94, n.ºs 65 e 66, confirmado em recurso pelo TJUE no processo C-234/02 P, EU:C:2004:174.

ARTIGO 3.º, N.º 8 – PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE UM PARECER DA COMISSÃO

O artigo 33.º, n.º 8, prevê o seguinte: «Sempre que, na sequência de um inquérito, se comprove a existência de um caso de má administração, o Provedor de Justiça contacta a instituição, órgão ou organismo em causa, apresentando-lhe recomendações, se necessário. A instituição, órgão ou organismo em causa deverá enviar um parecer circunstanciado ao Provedor de Justiça, no prazo de três meses. O Provedor de Justiça, mediante pedido fundamentado da instituição, órgão ou organismo em causa, pode prorrogar esse prazo por um período não superior a dois meses. Caso o parecer não seja emitido pela instituição, órgão ou organismo em causa findo o prazo de três meses ou o prazo prorrogado, o Provedor de Justiça pode encerrar o inquérito sem o parecer.»

A Comissão concorda com esta proposta, uma vez que reflete a prática existente:

- A regra atual é que, quando o Provedor de Justiça emite recomendações no contexto de uma decisão relativa a um caso de má administração, a Comissão tem de responder no prazo de três meses. Em teoria, não pode ser concedida qualquer prorrogação; contudo, na prática, normalmente podem ser obtidas duas prorrogações de um mês a pedido da Comissão. O texto proposto reflete esta prática.
- A disposição que prevê que uma prorrogação do prazo deve basear-se num pedido fundamentado e que, se não for emitido um parecer, o Provedor de Justiça pode encerrar o inquérito sem esse parecer também reflete a prática existente.

NOVAS DISPOSIÇÕES SOBRE CASOS DE ASSÉDIO (MORAL E SEXUAL)

- O artigo 14.º, primeiro parágrafo, dispõe que: «[o] Provedor de Justiça avalia os procedimentos em vigor para prevenir qualquer tipo de assédio no âmbito das instituições, órgãos e organismos da União, bem como os mecanismos para penalizar os responsáveis. O Provedor de Justiça elabora conclusões adequadas sobre se esses procedimentos são coerentes com os princípios da proporcionalidade, da adequação e da ação enérgica e se prestam uma proteção e um apoio eficazes às vítimas».
- O artigo 14.º, segundo parágrafo, dispõe que: «[o] Provedor de Justiça examina em tempo útil se as instituições, órgãos e organismos da União tratam adequadamente os casos de assédio de qualquer natureza, aplicando de forma correta os procedimentos previstos no âmbito das queixas. O Provedor de Justiça elabora conclusões adequadas sobre o assunto».
- O artigo 14.º, terceiro parágrafo, dispõe que: «[o] Provedor de Justiça nomeia no secretariado uma pessoa ou estabelece uma estrutura especializada no domínio do assédio capaz de avaliar, em tempo útil, se os casos de assédio de todo o tipo e natureza, incluindo o assédio sexual, são tratados adequadamente pelas instituições, órgãos e organismos da União e, se for caso disso, presta aconselhamento aos seus funcionários e outros agentes».

A Comissão não concorda com estas propostas pelas seguintes razões:

(1) O Provedor de Justiça já dispõe de algumas das competências previstas:

- O Provedor de Justiça já pode realizar inquéritos com base em queixas ou por sua própria iniciativa, o que é suficiente para tratar casos de má administração relacionados com qualquer domínio, incluindo o assédio. Por conseguinte, não é necessário introduzir disposições explícitas sobre o assédio no Estatuto do Provedor de Justiça. Além disso, não existe base

jurídica para introduzir disposições específicas em matéria de assédio no Estatuto do Provedor de Justiça, uma vez que nem o artigo 228.º do TFUE nem o Estatuto dos Funcionários da UE (artigo 12.º-A) preveem uma competência específica do Provedor de Justiça a este respeito. Se o legislador tivesse pretendido conferir essas competências ao Provedor de Justiça, tê-las-ia incluído no Estatuto dos Funcionários.

(2) O Estatuto dos Funcionários já contém disposições em matéria de assédio e suas consequências, e tanto o Estatuto como a jurisprudência relevante que define o conceito devem ser tidos em conta:

- O texto prevê a avaliação dos «mecanismos para penalizar os responsáveis». Nos termos do artigo 86.º do Estatuto dos Funcionários, estas matérias são objeto de procedimentos disciplinares conduzidos em conformidade com o anexo IX do mesmo Estatuto. Uma vez que as instituições estão obrigadas a seguir os procedimentos do Estatuto dos Funcionários, não é claro em que se centraria a avaliação do Provedor de Justiça. Mesmo que o Provedor de Justiça concluísse que os mecanismos eram inadequados, tal não constituiria um caso de má administração, uma vez que as instituições apenas estariam a cumprir o disposto num ato legislativo.
- A proposta não tem em conta as questões jurídicas relacionadas com o artigo 12.º do Estatuto dos Funcionários, nomeadamente a abundante jurisprudência sobre a definição de assédio. As constatações de assédio têm consequências significativas tanto para o queixoso como para o alegado assediador. Devem constar de uma decisão sujeita a controlo jurisdicional; uma recomendação não pode ser objeto de controlo jurisdicional nem é juridicamente vinculativa.

(3) Tendo em conta as disposições existentes, há o risco de duplicação e de efeitos secundários:

- Na Comissão, desde que existam elementos de prova *prima facie* («princípio de prova»), o Serviço de Averiguação e Disciplina da Comissão (IDOC) pode iniciar um inquérito administrativo sobre as alegações de assédio. As outras instituições têm procedimentos semelhantes. Com a redação atual, a disposição não exclui a duplicação de esforços, tanto mais que o artigo 2.º, n.º 8, proposto não exige a apresentação de um pedido ou de uma denúncia ao abrigo do Estatuto dos Funcionários. A proposta conduziria, assim, a uma duplicação das estruturas existentes nas instituições (ver, em especial, o manual de procedimentos da Comissão e o papel dos «*conselheiros confidenciais*»). As agências de execução remetem também, com base num acordo de nível de serviços entre elas e a Direção-Geral dos Recursos Humanos, qualquer caso de assédio ao IDOC.
- Além disso, a alteração proposta poderia ter um efeito secundário negativo, reduzindo o acesso dos membros do pessoal às vias de recurso previstas no Estatuto dos Funcionários. Se optassem por uma queixa ao Provedor de Justiça, não poderiam recorrer para o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 91.º, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários. De facto, o artigo 270.º do TFUE dispõe que o «Tribunal de Justiça da União

Europeia é competente para decidir sobre todo e qualquer litígio entre a União e os seus agentes, dentro dos limites e condições estabelecidas pelo Estatuto dos Funcionários da União e no Regime aplicável aos Outros Agentes da União».

(4) Algumas destas disposições não são da competência do Provedor de Justiça:

- O artigo 228.º, n.º 1, do TFUE prevê que o mandato do Provedor de Justiça é investigar possíveis «casos de má administração na atuação das instituições, órgãos e organismos da União». Se uma instituição agiu (ou se absteve de se pronunciar) em violação das normas administrativas aplicáveis, tal pode constituir um caso de má administração e, por conseguinte, ser da competência do Provedor de Justiça. No entanto, tal é o caso apenas se os factos alegados forem imputáveis a uma instituição, quer porque a sua atuação causou as circunstâncias em causa, quer por se ter absterido de se pronunciar. Tal corresponde ao atual artigo 2.º, n.º 4, do Estatuto do Provedor de Justiça, cujo texto se mantém sem alterações relativamente a este aspeto na proposta e prevê que, antes de recorrer ao Provedor de Justiça, os cidadãos deverão ter contactado as instituições sobre a mesma questão e ter recebido uma resposta com a qual discordem, ou não ter recebido uma resposta num prazo razoável.
- O mandato do Provedor de Justiça não inclui uma avaliação permanente das políticas e procedimentos em geral. O Provedor de Justiça não é um organismo de controlo ou supervisão permanente de uma atividade específica das instituições. O Provedor de Justiça dispõe de competências horizontais em todos os domínios em que forem identificados casos de má administração.
- O mandato e o papel do Provedor de Justiça, conforme previsto no artigo 228.º, n.º 1, do TFUE – que é um mandato geral e não um mandato específico relativo a certos domínios do direito, como o assédio – consiste em investigar casos de má administração e, por conseguinte, em examinar queixas e realizar inquéritos, e não em prestar aconselhamento aos membros do pessoal de outras instituições. O aconselhamento sobre um caso específico prejudicaria a imparcialidade e a capacidade do Provedor de Justiça para manter uma visão imparcial da situação: se o Provedor de Justiça prestasse aconselhamento a um membro do pessoal num caso que lhe fosse posteriormente remetido através de uma queixa, poderia ser confrontado com um conflito de interesses.
- A proposta suscitaria expectativas que o Provedor de Justiça não poderia cumprir, uma vez que só a instituição pode tomar medidas eficazes no âmbito dos procedimentos estabelecidos pelo Estatuto dos Funcionários, que fixa os direitos e obrigações dos membros do pessoal.

(5) Existe um problema geral de método e de processo:

- É difícil perceber de que forma o Provedor de Justiça poderia ter conhecimento de todos os casos de assédio se não fossem levados ao seu conhecimento através de uma queixa. Na sua versão atual, a disposição parece implicar que o Provedor de Justiça deve examinar (eventualmente por sua própria iniciativa) todos os casos de assédio (ou seja, não apenas

os casos de assédio sexual) tratados por qualquer instituição da UE, «*em tempo útil*».

- O Provedor de Justiça deve sempre formular recomendações com base em inquéritos, depois de ter dado à instituição a oportunidade de apresentar observações. As recomendações ou as conclusões à margem destes procedimentos ignorariam o direito de a instituição dar a conhecer os seus pontos de vista e basear-se-iam em informações incompletas.

(6) Algumas das outras disposições não são claras:

- o artigo 14.º, segundo parágrafo, refere-se a todos os casos ou apenas àqueles tratados pelas instituições?
- o que se entende por «conclusões» (artigo 14.º, primeiro parágrafo)?
- o que se entende por princípios de «adequação» e, em especial, de «ação energética» (artigo 14.º, primeiro parágrafo)?

NOVAS DISPOSIÇÕES SOBRE OS CASOS DE ASSÉDIO SEXUAL

- O artigo 2.º, n.º 8, prevê que «[s]alvo em casos de queixas relacionadas com assédio sexual, só poderão ser apresentadas queixas ao Provedor de Justiça em matéria de relações de trabalho entre as instituições, órgãos e organismos da União e os seus funcionários ou outros agentes, quando tiverem sido esgotadas pelo interessado todas as possibilidades de recurso e reclamação administrativa a nível interno, nomeadamente os procedimentos a que se referem o artigo 90.º do Estatuto dos Funcionários da União Europeia e o Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia, previstos pelo Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho², (“Estatuto dos Funcionários”), e se encontrar esgotado o prazo de resposta por parte da instituição, órgão ou organismo em causa».
- Tal como indicado anteriormente, o artigo 14.º, terceiro parágrafo, dispõe que «[o] Provedor de Justiça nomeia no secretariado uma pessoa ou estabelece uma estrutura especializada no domínio do assédio capaz de avaliar, em tempo útil, se os casos de assédio de todo o tipo e natureza, incluindo o assédio sexual, são tratados adequadamente pelas instituições, órgãos e organismos da União e, se for caso disso, presta aconselhamento aos seus funcionários e outros agentes».

A Comissão não concorda com estas propostas e recomenda a supressão da expressão «salvo em casos de queixas relacionadas com assédio sexual» do artigo 2.º, n.º 8, pelas razões a seguir indicadas:

Embora as observações anteriores relacionadas com casos de assédio também se apliquem ao assédio sexual, a Comissão tem preocupações específicas quanto à distinção dessa forma de assédio, como proposto no projeto de regulamento:

- (1) A proposta de regulamento (nomeadamente o artigo 2.º, n.º 8) tenta alargar o mandato do Provedor de Justiça para além do mandato consagrado nos Tratados. Nos casos de assédio sexual, se estas novas disposições fossem adotadas, os membros do pessoal deixariam de precisar de apresentar um pedido nos termos do artigo 24.º ou do artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários, ou de apresentar uma reclamação nos termos do artigo 90.º, n.º 2, antes de recorrerem ao Provedor de Justiça, que é o atual procedimento. Contudo, é óbvio que, se o

² JO L 56 de 4.3.1968, p. 1.

autor da denúncia não tivesse de começar por esgotar os procedimentos internos, a instituição em causa não poderia ser considerada responsável pela não adoção das medidas adequadas, uma vez que não teria tido a possibilidade de resolver a situação. Enquanto a instituição não tiver tomado conhecimento da situação e não a tiver abordado, a responsabilidade pelo assédio sexual recai apenas sobre o membro do pessoal em questão. A instituição não pode ser responsável por se abster de se pronunciar, a menos que tenha sido informada da situação e tenha tido a oportunidade de a resolver.

- (2) No contexto de uma queixa por assédio sexual, tal como em todos os outros casos referidos no projeto de artigo 2.º, n.º 8, a instituição deve ter a oportunidade de avaliar o caso antes de qualquer eventual recurso ao Provedor de Justiça. Tal como refletido no considerando 2 e no artigo 2.º, n.º 1, da proposta, o papel do Provedor de Justiça é contribuir para detetar casos de má administração nas atividades das instituições, órgãos e organismos da União. Por conseguinte, as instituições devem ter a possibilidade de avaliar e tratar os casos, incluindo os casos de assédio sexual, antes de o Provedor de Justiça examinar se o tratamento foi adequado e se se trata de um caso de má administração.
 - (3) A proposta não tem em conta a existência de uma vasta gama de instrumentos no Estatuto dos Funcionários e de outras medidas adotadas pelas instituições neste quadro, por exemplo, ações da Direção-Geral dos Recursos Humanos da Comissão para combater o assédio sexual (por exemplo, Decisão C(2006) 1624/3 da Comissão, de 26 de abril de 2006).
 - (4) Embora as diferenças entre assédio moral e sexual sejam óbvias, neste contexto não é adequado fazer uma distinção. O artigo 12.º do Estatuto dos Funcionários não prevê essa distinção no que respeita aos direitos e obrigações do pessoal, uma vez que ambas as formas de assédio podem ser extremamente prejudiciais.
 - (5) Os pontos sobre os casos de assédio (secção anterior) também se aplicam aos casos de assédio sexual, nomeadamente no que diz respeito ao seguinte:
 - (1) a necessidade de refletir a abundante jurisprudência sobre a definição de assédio (ponto 2);
 - (2) a duplicação das estruturas existentes (ponto 3);
 - (3) o aconselhamento aos membros do pessoal (ponto 4, segundo travessão);
 - (4) as expectativas (ponto 4, terceiro travessão).
- O artigo 17.º prevê o seguinte: «[o] Provedor de Justiça adota as disposições de execução do presente regulamento. As referidas disposições de execução devem ser adotadas nos termos do presente regulamento e incluir, pelo menos, disposições sobre: a) Direitos processuais do queixoso e da instituição, órgão ou organismo em causa; b) Garantias de proteção de funcionários ou outros agentes que denunciam casos de assédio sexual e infrações ao direito da União nas instituições, órgãos e organismos da União, nos termos do artigo 22.º-A do Estatuto dos Funcionários (“denúncias”); [...]»

A Comissão não concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

- (1) A alínea b) deve ser suprimida, uma vez que o Provedor de Justiça não dispõe de competências específicas em matéria de assédio sexual e que os procedimentos administrativos devem ser esgotados em primeiro lugar.
- (2) No que respeita às garantias processuais adicionais no contexto de queixas por assédio sexual, o Estatuto dos Funcionários não estabelece qualquer distinção entre os diferentes tipos de assédio. Por conseguinte, devem ser concedidas as mesmas garantias aos membros do pessoal que denunciem qualquer tipo de assédio, e não apenas casos de assédio sexual.

NOVAS DISPOSIÇÕES EM MATÉRIA DE DENÚNCIA DE IRREGULARIDADES

- O artigo 5.º, primeiro parágrafo, dispõe que: «[o] Provedor de Justiça procede a avaliações periódicas das políticas e a revisões dos procedimentos em vigor nas instituições, órgãos e organismos pertinentes da União, nos termos do artigo 22.º-A do Estatuto dos Funcionários (“denúncias”), e, se for caso disso, formulará recomendações concretas de melhorias tendo em vista assegurar a proteção integral dos funcionários ou outros agentes que denunciam factos em conformidade com o artigo 22.º-A do Estatuto dos Funcionários.»

A Comissão não concorda com esta proposta pela seguinte razão:

O Provedor de Justiça não é um organismo de controlo ou supervisão permanente e regular de atividades específicas de outras instituições. O Provedor de Justiça pode tratar estas questões com base em queixas ou nas suas competências para lançar inquéritos de iniciativa própria, mas apenas no contexto de eventuais casos de má administração. O mandato do Provedor de Justiça não inclui a avaliação das políticas e dos procedimentos em geral.

- O artigo 5.º, segundo parágrafo, do projeto de regulamento prevê que: «O Provedor de Justiça pode, mediante pedido, facultar, confidencialmente, informações, aconselhamento imparcial e orientações especializadas aos funcionários ou outros agentes sobre qual o comportamento adequado a adotar perante os factos referidos no artigo 22.º-A do Estatuto dos Funcionários, incluindo sobre o âmbito de aplicação das disposições do direito da União aplicáveis»;

e o artigo 5.º, terceiro parágrafo, prevê que «[o] Provedor de Justiça pode também abrir **inquéritos** com base nas informações fornecidas pelos funcionários ou outros agentes que denunciam factos nos termos do artigo 22.º-A do Estatuto dos Funcionários, podendo fazê-lo de forma confidencial e anónima, caso os factos descritos possam configurar situações de má administração de uma instituição, órgão ou organismo da União. Para este efeito, as disposições regulamentares dos funcionários aplicáveis em matéria de sigilo poderão ser derogadas.»

A Comissão não concorda com estas propostas pelas seguintes razões:

- (1) O mandato do Provedor de Justiça consiste em investigar casos de má administração e não em prestar aconselhamento aos membros do pessoal das instituições, muito menos de forma confidencial. O aconselhamento sobre um caso específico prejudicaria a imparcialidade e a capacidade do Provedor de Justiça de manter uma visão imparcial da situação: se o Provedor de Justiça tiver prestado aconselhamento a um membro do pessoal relativamente a um assunto que posteriormente lhe é remetido para investigação, poderá ser confrontado com um conflito de interesses.

- (2) A referência ao artigo 22.º-A do Estatuto não está em conformidade com os Tratados. O Estatuto dos Funcionários estabeleceu um sistema global para a denúncia de irregularidades e o dever de os funcionários informarem a sua instituição ou o OLAF. O Estatuto do Provedor de Justiça tem por base o artigo 228.º do TFUE e não pode alterar os direitos e obrigações do pessoal, que são estabelecidos através de um processo legislativo diferente baseado no artigo 336.º do TFUE. O artigo 22.º-B do Estatuto dispõe que um membro do pessoal só pode informar o Provedor de Justiça depois de ter informado uma das pessoas ou organismos enumerados no artigo 22.º-A. Assim, para manter a coerência e a segurança jurídica, deve ser feita referência apenas ao artigo 22.º-B, de modo que os membros do pessoal não tenham qualquer dúvida quanto ao procedimento a seguir.
- (3) A referência à derrogação das disposições relativas ao sigilo profissional deve ser suprimida. Se um membro do pessoal recorrer ao Provedor de Justiça nos termos do artigo 22.º-B do Estatuto dos Funcionários, não é necessário solicitar uma derrogação do seu dever de sigilo profissional. No que se refere a outros membros do pessoal, um inquérito iniciado com base numa queixa apresentada por um membro do pessoal nos termos do artigo 22.º-B do Estatuto dos Funcionários deve seguir as mesmas regras e procedimentos que qualquer outro inquérito do Provedor de Justiça. Não é necessária uma disposição específica.

Tal como acima referido, a Comissão não concorda com o artigo 17.º, alíneas a) e b), do projeto de regulamento, na medida em que abrange também a denúncia de irregularidades (ver fundamentação supra).

REFERÊNCIA EXPLÍCITA AOS INQUÉRITOS ESTRATÉGICOS

O artigo 3.º, n.º 2, dispõe que «[s]em prejuízo da obrigação principal do Provedor de Justiça, que é o tratamento de queixas, o Provedor de Justiça pode proceder a inquéritos de iniciativa própria de natureza mais estratégica para identificar casos recorrentes ou particularmente graves de má administração, promover as melhores práticas administrativas nas instituições, órgãos e organismos da União, assim como abordar de forma proativa questões estruturais de interesse público que se insiram no âmbito de competências do Provedor de Justiça» (ver igualmente o considerando 7).

A Comissão concorda com estas propostas, desde que o Provedor de Justiça atue dentro dos limites do seu mandato, ou seja, a má administração.

DIÁLOGO ESTRUTURADO E CONSULTAS PÚBLICAS

O artigo 3.º, n.º 3, dispõe que «[o] Provedor de Justiça enceta um diálogo estruturado e regular com as instituições, órgãos e organismos da União e organiza consultas públicas antes de formular recomendações ou em qualquer fase ulterior. O Provedor de Justiça analisa e avalia sistematicamente os progressos da instituição, órgão ou organismo afetado, e emite recomendações adicionais».

A Comissão concorda parcialmente com esta proposta:

- (1) A Comissão concorda com o princípio do «diálogo estruturado e regular», tendo em conta que esta é já a prática atual. A Provedora de Justiça salientou, no seu relatório anual de 2018, que estava «grata às instituições, às agências e aos órgãos europeus

pela cooperação neste trabalho³» e em várias ocasiões congratulou-se com as respostas da Comissão. Em 2017, a Comissão respeitou 76 % das propostas, recomendações e sugestões do Provedor de Justiça. No entanto, o diálogo deveria ter lugar no âmbito de um quadro comumente acordado e viável.

- (2) Quanto à questão de o Provedor de Justiça organizar consultas públicas «antes de formular recomendações ou em qualquer fase ulterior», a Comissão concorda parcialmente. Não se opõe ao princípio. O Provedor de Justiça pode organizar consultas públicas e, tem a flexibilidade necessária para o fazer se necessário, como é já o caso. Não obstante, o Provedor de Justiça não é um órgão de decisão, pelo que o papel dessas consultas «antes de formular recomendações» e mesmo «em qualquer fase ulterior» não é claro, e pode suscitar expectativas públicas quanto à capacidade do Provedor de Justiça para lançar novas políticas ou alterar as já existentes. Ao elaborar as suas recomendações, o Provedor de Justiça goza de plena autonomia para avaliar se as instituições, órgãos e organismos da UE agem de acordo com os princípios da boa administração. Poderá ser útil estabelecer critérios específicos para os casos em que se preveja a realização de consultas públicas e para que finalidade. Além disso, deve ficar claro que as consultas públicas devem ser estritamente excluídas no contexto de casos particulares, nomeadamente por razões de proteção de dados.
- (3) A Comissão sugere a supressão da palavra «sistematicamente». O termo «pode» já confere ao Provedor de Justiça a flexibilidade necessária para avaliar os progressos alcançados.

NOVAS DISPOSIÇÕES SOBRE O ACESSO AOS DOCUMENTOS

- O artigo 3.º, n.º 4, dispõe que «[a]s instituições, órgãos e organismos da União prestam ao Provedor de Justiça todas as informações que este lhes solicite e proporcionam-lhe acesso à documentação relevante. O acesso a informações ou documentos classificados está sujeito ao cumprimento das regras relativas ao tratamento de informações confidenciais pela instituição, órgão ou organismo da União em causa.

As instituições, órgãos ou organismos que transmitem as informações ou documentos classificados a que se refere o primeiro parágrafo informam previamente o Provedor de Justiça dessa classificação.

Para a aplicação do disposto no primeiro parágrafo, o Provedor de Justiça acorda previamente com a instituição, órgão ou organismo em causa as regras de tratamento de informações ou documentos classificados.

As instituições, órgãos ou organismos em causa apenas autorizam o acesso aos documentos provenientes de um Estado-Membro classificados como secretos por disposição legal depois de os serviços do Provedor de Justiça terem posto em prática medidas e garantias adequadas relativas ao tratamento dos documentos que assegurem um nível de confidencialidade equivalente, nos termos do artigo 9.º, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e de acordo com as regras em matéria de segurança da instituição, órgão ou organismo da União em causa» (ver igualmente o considerando 9).

A Comissão não concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/pt/113728>

Em primeiro lugar, o (novo) último parágrafo desta disposição não é claro e refere-se apenas a algumas partes do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Com efeito, embora este novo parágrafo se refira ao «acesso aos documentos provenientes de um Estado-Membro classificados como secretos», parece omitir várias partes do artigo 9.º, que prevê que: «[d]ocumentos sensíveis são os documentos emanados das instituições ou das agências por elas criadas, dos Estados-Membros, de Estados terceiros ou de organizações internacionais, classificados como "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET", ou "CONFIDENTIEL" por força das regras em vigor no seio da instituição em causa que protegem os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros abrangidos pelo n.º 1, alínea a), do artigo 4.º, em especial a segurança pública, a defesa e as questões militares.

Em segundo lugar, essas medidas devem aplicar-se ao tratamento de todos os documentos classificados. Por conseguinte, não é clara a razão pela qual esta disposição se refere a disposições a aplicar apenas aos documentos secretos. O artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 estabelece que «[o]s documentos sensíveis só serão registados ou divulgados mediante acordo da entidade de origem». Não é claro por que razão só os Estados-Membros são mencionados e as outras entidades de origem, como os países terceiros e as organizações internacionais, são excluídas.

Por último, não é claro se a disposição se refere ao acesso do público a esses documentos ou à sua transmissão ao Provedor de Justiça.

A Comissão propõe o seguinte texto alternativo para o primeiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 4:

«As instituições, órgãos ou organismos em causa transmitem ao Provedor de Justiça os documentos classificados por si produzidos ou provenientes de Estados-Membros, países terceiros ou organizações internacionais apenas depois de os serviços do Provedor de Justiça terem posto em prática medidas e garantias adequadas relativas ao tratamento dos documentos classificados, nos termos do artigo 9.º, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e de acordo com as regras em matéria de segurança da instituição, órgão ou organismo da União em causa.»

- Além disso, a Comissão sugere a integração do atual artigo 4.º, n.º 8, das Disposições de Execução do Provedor de Justiça diretamente no texto do Estatuto no final do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 4, a fim de assegurar a correta identificação e tratamento das informações confidenciais.

A Comissão propõe o seguinte texto:

«Caso forneçam informações ou documentos ao Provedor de Justiça, a instituição ou o Estado-Membro devem identificar claramente as informações consideradas confidenciais. O Provedor de Justiça não divulgará essas informações confidenciais ao queixoso nem ao público, sem o consentimento prévio da instituição ou do Estado-Membro em causa.»

- O artigo 4.º estabelece que «[o] Provedor de Justiça e os funcionários da Provedoria de Justiça tratam os pedidos de acesso público a documentos, para além dos referidos no artigo 6.º, n.º 1, nos termos e dentro dos limites previstos no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

No que diz respeito às queixas relativas ao direito de acesso do público aos documentos oficiais, elaboradas ou recebidas pela instituição, pelo órgão ou organismo, o Provedor de Justiça emitirá, na sequência de uma análise adequada e de todas as considerações necessárias, uma recomendação sobre a divulgação dos referidos documentos. A instituição, órgão ou organismo em causa dará resposta nos prazos previstos no Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Se a instituição, órgão ou organismo em causa não seguir a recomendação do Provedor de Justiça de divulgação dos referidos documentos, deverá fundamentar devidamente a sua recusa. Nesse caso, o Provedor de Justiça informa o queixoso sobre os recursos judiciais disponíveis, nomeadamente os procedimentos disponíveis para remeter o processo ao Tribunal de Justiça da União Europeia».

A Comissão não concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

(1) No que diz respeito ao procedimento:

- A instituição em causa teria de responder à recomendação do Provedor de Justiça. No entanto, uma recomendação do Provedor de Justiça não é e não pode ser equivalente ou tratada como um novo pedido de acesso;
- Além disso, afigura-se que, se a instituição recusar seguir a recomendação, seria obrigada a adotar uma decisão, o que poderia dar ao autor do pedido uma nova oportunidade de recorrer aos tribunais da UE. Tal não é compatível com o artigo 228.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE («Sempre que o Provedor de Justiça constata uma situação de má administração, apresentará o assunto à instituição, órgão ou organismo em causa, que dispõe de um prazo de três meses para lhe apresentar a sua posição. O Provedor de Justiça enviará seguidamente um relatório ao Parlamento Europeu e àquela instituição, órgão ou organismo. A pessoa que apresentou a queixa será informada do resultado dos inquéritos»). Também não está em conformidade com o artigo 2.º, n.º 6, do Estatuto do Provedor de Justiça, segundo o qual as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça não suspendem os prazos de interposição de recursos judiciais.

(2) Quanto ao mérito:

- a proposta prevê que «[n]o que diz respeito às queixas relativas ao direito de acesso do público aos documentos oficiais, elaboradas ou recebidas pela instituição [...], o Provedor de Justiça emitirá, na sequência de uma análise adequada e de todas as considerações necessárias, uma recomendação sobre a divulgação dos referidos documentos». Não é claro se isto significa que:
- caso a Comissão não possa tratar um pedido dentro dos prazos legais, o Provedor de Justiça deve emitir uma recomendação exclusivamente sobre essa irregularidade processual; ou
- o Provedor de Justiça pode efetuar a sua própria avaliação do mérito do pedido de acesso, enquanto a Comissão continua a avaliar o pedido confirmativo.

A segunda interpretação acima não seria aceitável – até ser adotada uma decisão confirmativa, não pode haver má administração quanto ao mérito;

- a proposta prevê que o Provedor de Justiça informe o queixoso sobre os «recursos judiciais disponíveis, nomeadamente os procedimentos disponíveis para remeter o processo ao Tribunal de Justiça da União Europeia», quando a instituição «não seguir a recomendação». Tal tornaria as recomendações obrigatórias e geraria novos prazos para a introdução de ações judiciais, o que não é possível, dado que, tal como acima indicado, o Provedor de Justiça dá ao cidadão uma via alternativa ao recurso a um tribunal da União, e não podem ser utilizadas as duas vias de recurso ao mesmo tempo.

A Comissão propõe o seguinte texto alternativo para o artigo 4.º:

«O Provedor de Justiça e os funcionários da Provedoria de Justiça tratam os pedidos de acesso público a documentos, para além dos referidos no artigo 6.º, n.º 1, nos termos e dentro dos limites previstos no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, complementado pelo Regulamento (CE) n.º 1367/2006 no que respeita ao acesso a informações sobre ambiente⁴.

No que diz respeito às queixas relativas ao direito de acesso do público aos documentos oficiais, elaboradas ou recebidas pela instituição, pelo órgão ou organismo, o Provedor de Justiça conclui, na sequência de uma análise adequada e de todas as considerações necessárias, se existem motivos para presumir que se trata de um caso de má administração. Se não existirem tais motivos, deve encerrar o processo e informar a instituição, órgão ou organismo em conformidade. Se existirem motivos para presumir a existência de um caso de má administração, deve informar a instituição, órgão ou organismo em causa das conclusões que apoiam a suspeita de má administração, dando à instituição a possibilidade de apresentar as suas observações. Se, após tomar em consideração quaisquer observações da instituição, órgão ou organismo em causa, o Provedor de Justiça verificar que houve má administração, deve informar a instituição, órgão ou organismo em causa e, se for caso disso, emitir uma recomendação. A instituição, órgão ou organismo em causa deve enviar um parecer circunstanciado ao Provedor de Justiça no prazo de três meses.»

O raciocínio subjacente a esta proposta alternativa é que o Provedor de Justiça não deve concluir que existe má administração sem dar à instituição a oportunidade de apresentar observações sobre as suas conclusões.

A frase «[a] instituição, órgão ou organismo em causa dará resposta nos prazos previstos no Regulamento (CE) n.º 1049/2001» deve ser suprimida. Estes prazos aplicam-se apenas às respostas ao requerente. Não existe base jurídica para os aplicar à resposta da instituição ao Provedor de Justiça. Além disso, parecem ser desproporcionados e desequilibrados. Antes de responder ao Provedor de Justiça, na sequência da sua recomendação, a instituição tem de a analisar. Em contrapartida, o Provedor de Justiça não estaria vinculado por qualquer prazo e só emitiria uma recomendação «na sequência de uma análise adequada e de todas as considerações necessárias».

É importante acrescentar os pedidos de acesso às informações sobre ambiente previstos no primeiro pilar da Convenção de Aarhus e introduzidos na ordem jurídica

⁴ Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO L 264 de 25.9.2006, p. 13).

da UE através do Regulamento (CE) n.º 1367/2006. O conceito de informação sobre ambiente é estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, alínea d). Ainda que o artigo 3.º do Regulamento n.º 1367/2006 estabeleça que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 é aplicável a todos os pedidos de acesso a informações sobre ambiente, as regras não são totalmente idênticas devido, nomeadamente, ao artigo 6.º. Por conseguinte, é necessário acrescentá-lo à referência ao Regulamento n.º 1049/2001.

- Por fim, a Comissão sugere a integração do atual artigo 9.º, n.º 4, das Disposições de Execução do Provedor de Justiça diretamente no texto do Estatuto, no final do quarto parágrafo do artigo 3.º, n.º 4, a fim de especificar o processo relacionado com a conservação de informações pelo Provedor de Justiça.

A Comissão propõe o seguinte texto:

«O Provedor de Justiça ficará na posse dos documentos enviados por uma instituição, órgão ou organismo ou por um Estado-Membro durante um inquérito, e por eles identificados como sendo confidenciais, apenas enquanto o inquérito estiver em curso. Na sequência da comunicação a uma instituição, órgão ou organismo, ou a um Estado-Membro de que deixou de estar na posse desses documentos, o Provedor de Justiça pode solicitar a essa instituição, órgão ou organismo ou a esse Estado-Membro que conservem os documentos durante um período mínimo de cinco anos.»

ALARGAMENTO DO ÂMBITO DOS TESTEMUNHOS DOS FUNCIONÁRIOS E OUTROS AGENTES DA UE

O artigo 3.º, n.º 4, último parágrafo prevê que «[o]s funcionários e outros agentes das instituições, órgãos e organismos devem testemunhar, a pedido do Provedor de Justiça, os factos relativos a um inquérito em curso por parte do Provedor de Justiça. Expressar-se-ão em nome da respetiva instituição, órgão ou organismo, continuando vinculados pelas obrigações decorrentes das normas a que estão sujeitos. Sempre que estiverem vinculados pelo sigilo profissional, tal não deve ser interpretado como abrangendo informação pertinente relativa a queixas ou investigações sobre assédio ou má administração.

A Comissão não concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

- (1) O quadro jurídico para a divulgação de informações pelos membros do pessoal ao Provedor de Justiça deve ser clarificado:

A disposição proposta refere-se ao «testemunho» a prestar pelos membros do pessoal das instituições, órgãos e organismos da União ao Provedor de Justiça. A este respeito, importa recordar que o artigo 19.º do Estatuto dos Funcionários, que prevê que os membros do pessoal podem depor sob reserva da autorização prévia formal da sua entidade competente para proceder a nomeações, só diz respeito à divulgação de informações no decurso de um processo judicial. Uma vez que um inquérito do Provedor de Justiça não é um processo judicial, o artigo 19.º não pode ser aplicado a um testemunho prestado ao Provedor de Justiça.

Por conseguinte, o «testemunho» a que se refere a disposição proposta deve ser designado «divulgação de informações», que é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 17.º, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários. Em conformidade com este último, «[o] funcionário abster-se-á de qualquer revelação não autorizada de informação recebida no exercício das suas funções, salvo se essa informação já tiver sido tornada pública ou for acessível ao público.» Por conseguinte, antes de divulgar informações,

incluindo como testemunho ao Provedor de Justiça, os membros do pessoal devem ter a autorização dos seus superiores hierárquicos.

- (2) É necessário clarificar o facto de os membros do pessoal não poderem ser chamados a testemunhar a título pessoal:

Fazendo referência à obrigação de o pessoal «testemunhar [...] os factos relativos a um inquérito em curso», a redação atual da disposição proposta dá a impressão de que os membros do pessoal podem ser obrigados a testemunhar perante o Provedor de Justiça a título pessoal apresentando-lhe a sua versão dos eventos. No entanto, solicitar testemunhos a título pessoal ultrapassa o mandato do Provedor de Justiça. Com efeito, o Provedor de Justiça trata casos de má administração por parte das instituições e não tem competência para realizar inquéritos individuais, especialmente em casos de assédio. Apenas a instituição responsável e, se necessário, o TJUE são encarregados da audição das testemunhas e da determinação dos factos.

A segunda frase da disposição proposta já prevê que os membros do pessoal «[e]xprimir-se-ão em nome da respetiva instituição, órgão ou organismo». A fim de evitar qualquer ambiguidade, qualquer referência a «testemunhar [...] os factos» por um membro do pessoal deve ser suprimida.

- (3) O dever de sigilo profissional deve aplicar-se sempre:

A última frase da disposição proposta sugere que o dever de sigilo profissional previsto no artigo 17.º, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários não se aplica aos casos em que os membros do pessoal sejam ouvidos pelo Provedor de Justiça no âmbito de um inquérito. Esta frase deve ser suprimida, uma vez que o artigo 17.º, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários é aplicável a todas as circunstâncias, incluindo quando os membros do pessoal divulgam informações durante um inquérito do Provedor de Justiça. Com efeito, as únicas exceções previstas no Estatuto dizem respeito aos casos em que os membros do pessoal divulgam informações durante processos judiciais (artigo 19.º) ou como denunciantes (artigos 22.º-A e 22.º-B).

NOVAS DISPOSIÇÕES EM MATÉRIA DE CONFLITOS DE INTERESSES

O artigo 3.º, n.º 5, prevê que «[o] Provedor de Justiça examina periodicamente os procedimentos relacionados com a ação administrativa das instituições, órgãos e organismos da União e avalia a sua capacidade para evitar eficazmente conflitos de interesses, garantir a imparcialidade e assegurar o pleno respeito do direito a uma boa administração. O Provedor de Justiça identifica e avalia eventuais situações de conflito de interesses, a todos os níveis, que possam constituir fonte de má administração, caso em que o Provedor de Justiça elabora conclusões específicas e informa o Parlamento das conclusões sobre o assunto».

A Comissão não concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

- (1) O Provedor de Justiça não é um organismo de controlo ou supervisão permanente de atividades ou áreas específicas de outras instituições. O Provedor de Justiça pode tratar estas questões com base nas suas competências para investigar queixas ou para lançar inquéritos de iniciativa própria, mas apenas no contexto de eventuais casos de má administração. O mandato do Provedor de Justiça não abrange a avaliação das políticas e procedimentos em geral.

- (2) A Comissão considera que a palavra «conclusões» não é clara. Parece conferir ao Provedor de Justiça o poder de tirar/extrair conclusões que não no âmbito de um inquérito, o que significa, por exemplo, que a instituição não poderia apresentar as suas observações. Tal não é compatível com o artigo 228.º, n.º 1, segundo travessão, do TFUE.

RELATÓRIOS ESPECIAIS AO PARLAMENTO EUROPEU

O artigo 3.º, n.º 9, dispõe que «[e]m seguida, o Provedor de Justiça envia um relatório à instituição, órgão ou organismo em causa e, se a natureza ou a importância do caso de má administração detetado assim o exigir, ao Parlamento Europeu. O Provedor de Justiça pode formular recomendações no relatório. O Provedor de Justiça informa o queixoso do resultado do inquérito, do parecer formulado pela instituição, órgão ou organismo em causa, bem como das eventuais recomendações apresentadas no relatório pelo Provedor de Justiça.»

A Comissão concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

O Provedor de Justiça sempre teve o direito de apresentar «relatórios especiais» ao Parlamento Europeu, para além dos relatórios anuais sobre as suas atividades. Apenas emite relatórios especiais em casos muito excecionais e sensíveis, em que o Provedor de Justiça considera que a escala/o nível de má administração é particularmente grave. Em média, o Provedor de Justiça tem apresentado um relatório especial por ano. O último relatório relativo à Comissão foi apresentado em 2012 e dizia respeito à ampliação do aeroporto de Viena. A redação proposta é melhor do que o texto atual, nomeadamente porque prevê exemplos em que o envio de relatórios especiais é necessário, tornando assim mais provável que esta disposição seja respeitada.

ALARGAMENTO DAS POSSIBILIDADES DE COMPARECER PERANTE O PARLAMENTO EUROPEU

O artigo 3.º, n.º 10, prevê que, «[s]e for caso disso, no âmbito de um inquérito sobre as atividades de uma instituição, órgão ou organismo da União, o Provedor de Justiça pode comparecer perante o Parlamento Europeu, por iniciativa própria ou a pedido do Parlamento Europeu, ao nível mais adequado».

A Comissão não se opõe a esta proposta e salienta que cabe ao Parlamento Europeu determinar como e quando o Provedor de Justiça pode comparecer perante o Parlamento.

NOVO PROCEDIMENTO PARA PROPOR SOLUÇÕES

O artigo 3.º, n.º 11, prevê que, «[n]a medida do possível, o Provedor de Justiça procura encontrar, com a instituição, órgão ou organismo em causa, uma solução suscetível de eliminar os casos de má administração e de dar satisfação à queixa apresentada. O Provedor de Justiça transmite ao queixoso a solução proposta e as eventuais observações da instituição, órgão ou organismo em causa. O queixoso tem o direito de apresentar observações, ou informações adicionais que não eram conhecidas no momento da apresentação da queixa, ao Provedor de Justiça, se assim o desejar, em qualquer fase».

A Comissão concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

Já é possível propor soluções para resolver casos de má administração, em vez de adotar decisões formais, nomeadamente na sequência da entrada em vigor, em 2016, das novas Disposições de Execução do Estatuto do Provedor de Justiça. Esta solução é do interesse de todas as partes interessadas.

CONTEÚDO DO RELATÓRIO ANUAL DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

O artigo 3.º, n.º 12, estabelece que «[n]o final de cada sessão anual, o Provedor de Justiça apresenta ao Parlamento Europeu um relatório sobre os resultados dos inquéritos realizados pelo Provedor de Justiça. O relatório inclui uma avaliação do cumprimento das recomendações do Provedor de Justiça e uma avaliação da adequação dos recursos disponíveis ao exercício das funções do Provedor de Justiça. Estas avaliações podem igualmente ser objeto de relatórios separados» (ver igualmente o considerando 6).

A Comissão não se opõe a esta proposta e recorda que se trata de uma questão que diz respeito ao Parlamento Europeu.

O relatório anual do Provedor de Justiça ao Parlamento Europeu já abrange as taxas de conformidade e os recursos disponíveis. O Provedor de Justiça publica anualmente um segundo relatório com dados atualizados (relatório «Putting it Right»).

ENCAMINHAMENTO PARA O ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE E PARA A PROCURADORIA EUROPEIA

O artigo 6.º, n.º 2, primeiro parágrafo, prevê que «[s]e o Provedor de Justiça considerar que os factos de que tomou conhecimento no âmbito de um inquérito podem ter relevância penal, o Provedor de Justiça informa as autoridades nacionais competentes e, na medida em que a questão se enquadre nas respetivas competências, o Organismo Europeu de Luta Antifraude e a Procuradoria Europeia. Se adequado, o Provedor de Justiça informa também a instituição, órgão ou organismo da União de que depende o funcionário ou agente em causa, que pode aplicar o segundo parágrafo do artigo 17.º do Protocolo n.º 7 relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia» (ver igualmente considerandos 10 e 11).

A Comissão concorda parcialmente com esta proposta, uma vez que considera útil que o Provedor de Justiça informe as autoridades nacionais competentes, o Organismo Europeu de Luta Antifraude e a Procuradoria Europeia quando os factos de que tomou conhecimento no decurso de um inquérito possam ter relevância penal.

No entanto, a Comissão considera também que o texto deve ser alterado para abranger um conjunto mais vasto de ações (ver infra).

- (1) A redação proposta é incorreta, uma vez que as instituições levantam a imunidade a pedido ou em cooperação com as autoridades de aplicação da lei, mas não por sua própria iniciativa.
- (2) A redação atual da primeira parte da primeira frase («Se o Provedor de Justiça considerar que os factos de que tomou conhecimento no âmbito de um inquérito podem ter relevância penal, ...») dá uma certa margem de apreciação ao Provedor de Justiça para decidir se e quando comunica (ou não) esses factos. Nem o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2013 nem o artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento 2017/1939 deixam essa margem de apreciação às instituições, órgãos e organismos, mas preveem a obrigação de apresentação de relatórios, quer ao OLAF, quer à Procuradoria Europeia, sem qualquer condição e «sem demora (injustificada)».
- (3) A redação atual da última frase poderá permitir ao Provedor de Justiça – depois de ter comunicado ao OLAF ou à Procuradoria Europeia factos abrangidos pelas respetivas competências – informar a instituição, órgão ou organismo de que depende o funcionário ou agente em causa, ao passo que o OLAF ou a Procuradoria Europeia podem, pelo contrário, querer adiar a comunicação dessas informações.

O artigo 4.º, n.º 8, do Regulamento (CE) n.º 883/2013 confere ao OLAF uma certa margem de manobra, uma vez que dispõe que «[s]e, antes de ser tomada uma decisão quanto à instauração ou não de um inquérito interno, o Organismo dispuser de informações que indiciem a existência de fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, **pode** informar desse facto a instituição, órgão, organismo ou agência em causa» (negrito acrescentado).

Além disso, se, na sequência das informações recebidas do Provedor de Justiça, o OLAF abrir um inquérito interno sobre um funcionário ou outro agente, membro de uma instituição ou órgão, chefe de organismo ou agência ou membro do pessoal, o OLAF tem a obrigação de informar a instituição, órgão, organismo ou agência a que pertence essa pessoa (artigo 4.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 883/2013). No entanto, o OLAF pode também optar por adiar a transmissão dessas informações (artigo 4.º, n.º 6, último parágrafo, do Regulamento n.º 883/2013). Por conseguinte, a notificação pelo Provedor de Justiça da instituição, organismo, serviço ou agência de que depende o funcionário ou agente em causa sem consultar previamente o OLAF pode ter o efeito colateral de comprometer as decisões do OLAF relativas ao seguimento que deseja dar às informações recebidas (por exemplo, se decidir abrir ou não um inquérito, bem como quando informar a instituição, organismo, serviço ou agência em causa da abertura de um inquérito interno).

As mesmas considerações (necessidade de proteger a confidencialidade dos futuros inquéritos) são aplicáveis no que respeita à Procuradoria Europeia.

A Comissão propõe o seguinte texto:

«Se os factos de que o Provedor de Justiça tenha tomado conhecimento no âmbito de um inquérito puderem constituir ou dizer respeito a uma infração penal, o Provedor de Justiça informa as autoridades nacionais competentes e, na medida em que o processo se enquadre nas respetivas competências, o Organismo Europeu de Luta Antifraude e a Procuradoria Europeia, em conformidade com o artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 2017/1939. Tal não prejudica a obrigação geral de comunicação de informações de todas as instituições, órgãos e organismos ao Organismo Europeu de Luta Antifraude, em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. Se for caso disso, e após consulta do OLAF ou da Procuradoria Europeia, o Provedor de Justiça informa igualmente a instituição, órgão ou organismo da União de que depende o funcionário ou agente em causa, que pode dar início aos procedimentos adequados.»

NOTIFICAÇÃO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA À PESSOA EM CAUSA E AO QUEIXOSO DA TRANSMISSÃO DE INFORMAÇÕES À PROCURADORIA EUROPEIA

O considerando 11 indica que: «Deverão ser tidas em consideração as recentes alterações relativas à proteção dos interesses financeiros da União contra infrações penais, nomeadamente a criação da Procuradoria Europeia pelo Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, a fim de permitir que o Provedor de Justiça lhe comunique todas as informações que se insiram no seu âmbito de competências. De igual modo, no intuito de respeitar plenamente a presunção de inocência e os direitos de defesa consagrados no artigo 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, é oportuno que, caso o Provedor de Justiça notifique a Procuradoria Europeia de informações que se insiram no âmbito de competências desta última, o Provedor de Justiça comunique essa notificação à pessoa em questão e ao queixoso.»

A Comissão concorda parcialmente com esta proposta, uma vez que a obrigação de informar a Procuradoria Europeia está estabelecida no Regulamento (UE) 2017/1939.

No entanto, a Comissão considera que a última frase deve ser suprimida. Se o Provedor de Justiça comunicar à Procuradoria Europeia todas as informações que se insiram no seu âmbito de competências, mas também à pessoa em causa e ao queixoso, tal pode interferir com qualquer atividade de inquérito, potencial ou futura, da Procuradoria Europeia. Além disso, na fase de transmissão das informações à Procuradoria Europeia, ainda não está em curso qualquer investigação criminal nem foi feita qualquer acusação contra qualquer pessoa. Por conseguinte, o respeito pelo artigo 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE ainda não foi «ativado». Nessa fase, é necessário preservar a confidencialidade de qualquer futura investigação criminal. A Procuradoria Europeia está obrigada a respeitar a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e os direitos processuais (ver artigos 5.º e 41.º do Regulamento 2017/1939 do Conselho) durante as suas investigações.

COOPERAÇÃO COM A AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

O artigo 7.º, n.º 2, dispõe que: «*[n]o âmbito das suas funções, o Provedor de Justiça coopera com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com outras instituições e organismos, evitando qualquer sobreposição com as suas atividades*» (ver igualmente o considerando 12).

A Comissão concorda com o princípio de que o Provedor de Justiça deve cooperar com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia no âmbito das suas funções. No entanto, considera que o texto deve ser clarificado pelas seguintes razões:

O Provedor de Justiça não tem competência geral no domínio dos direitos humanos enquanto tal, e só pode tratar casos de má administração e cooperar com a Agência dos Direitos Fundamentais nesse domínio. Não é adequada uma cooperação mais ampla com «*outras instituições e organismos*», a menos que a proposta especifique a que outras instituições e organismos alude (que domínio de competência? instituições/organismos da UE ou organismos dos Estados-Membros?).

A Comissão propõe o seguinte texto:

«No âmbito das suas funções, tal como estabelecido no artigo 228.º do TFUE, o Provedor de Justiça coopera com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, evitando qualquer sobreposição com as suas atividades, bem como com as instituições e organismos dos Estados-Membros responsáveis pela promoção e proteção dos direitos fundamentais.»

RESTRIÇÕES RELATIVAS AOS POSSÍVEIS CANDIDATOS A PROVIDOR DE JUSTIÇA

O artigo 8.º, n.º 2, estabelece: que «*[o] Provedor de Justiça é escolhido de entre personalidades que sejam cidadãos da União, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, que ofereçam todas as garantias de independência, não tenham sido membros de governos nacionais ou membros de instituições da União nos últimos três anos, reúnam as condições de imparcialidade equivalentes às necessárias para o exercício de funções jurisdicionais no seu país e possuam experiência e competência notórias para o desempenho das funções do Provedor de Justiça.*»

A Comissão não concorda com esta proposta pelas seguintes razões:

- (1) A obrigação de o Provedor de Justiça ser independente e de não solicitar ou aceitar instruções de qualquer governo, instituição, organismo, serviço ou entidade não justifica que se excluam as pessoas que tiverem exercido cargos políticos nos últimos três anos num governo nacional ou numa instituição da UE. Não se aplica uma

proibição equivalente aos juizes e advogados-gerais do Tribunal de Justiça (ver artigo 253.º do TFUE).

- (2) A Comissão questiona a proporcionalidade de excluir todos os titulares de cargos públicos, incluindo antigos juizes do Tribunal de Justiça, membros do Tribunal de Contas Europeu e membros do Parlamento Europeu, independentemente dos seus méritos pessoais e apesar das semelhanças com outras categorias de pessoas que não seriam excluídas. Se o objetivo é evitar conflitos de interesses, existem formas mais proporcionadas de o alcançar.
- (3) O atual Estatuto estabelece o seguinte: «(...) que ofereçam todas as garantias de independência e reúnam as condições necessárias no seu país para exercer as mais elevadas funções jurisdicionais, ou possuam experiência e competência notórias para o desempenho das funções de Provedor de Justiça». Não existem explicações para esta mudança e transformação da primeira condição alternativa. A consequência direta da alteração proposta será favorecer os candidatos que tiverem exercido a função de Provedor de Justiça em relação aos que tiverem exercido cargos judiciais no seu país.

DISPOSIÇÕES DE EXECUÇÃO

- O artigo 17.º introduz o conteúdo mínimo (seis pontos) destas disposições e a necessidade de adoção «nos termos do presente regulamento». A Comissão sugere que as instituições pertinentes, como o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sejam consultadas aquando da adoção destas disposições de execução, uma vez que é a prática comum para outras instituições.

ALTERAÇÕES DIVERSAS

- O artigo 9.º, n.º 3, estabelece que «[e]m caso de cessação antecipada de funções, é nomeado um novo Provedor de Justiça num prazo de três meses a contar do início da vacatura e para o período remanescente da legislatura. Enquanto não for eleito um novo Provedor de Justiça, o responsável principal referido no artigo 13.º, n.º 2, fica incumbido das questões urgentes que se inserem no âmbito de competências do Provedor de Justiça».

A Comissão concorda com esta proposta, uma vez que esclarece que o «responsável principal» (o secretariado a que se refere o artigo 13.º) é responsável por assegurar a continuidade das atividades sempre que as funções do Provedor de Justiça cessarem prematuramente.

- O artigo 10.º estabelece que «[c]aso tencione solicitar a demissão do Provedor de Justiça Europeu nos termos do artigo 228.º, n.º 2, do TFUE, o Parlamento Europeu deve ouvir o Provedor de Justiça antes de apresentar tal pedido».

A Comissão concorda com esta proposta, uma vez que é justo que o Parlamento Europeu ouça o Provedor de Justiça quando este pretender solicitar a sua demissão.

- O artigo 13.º, n.º 1, estabelece que «[d]eve ser atribuído um orçamento adequado ao Provedor de Justiça, suficiente para assegurar a independência do Provedor de Justiça e o exercício das funções referidas nos Tratados e no presente regulamento».

A Comissão concorda com esta proposta, na medida em que enuncia a necessidade óbvia de o Provedor de Justiça dispor dos recursos financeiros adequados para desempenhar as suas funções.

- O artigo 13.º, n.º 3, dispõe que «[o] Provedor de Justiça procurará alcançar a paridade de género na composição do secretariado do Provedor de Justiça».

A Comissão concorda com esta proposta, uma vez que visa assegurar a paridade entre homens e mulheres no secretariado do Provedor de Justiça. ***Contudo, a Comissão propõe o seguinte aditamento:*** «(...) em conformidade com o artigo 1.º-D, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários».