Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão dos Assuntos Jurídicos

2023/2113(INI)

29.11.2023

PARECER

da Comissão dos Assuntos Jurídicos

dirigido à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

sobre o relatório de 2023 da Comissão sobre o Estado de direito
(2023/2113(INI))

Relator de parecer (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Comissão associada – Artigo 57.º do Regimento

PA_NonLeg

SUGESTÕES

A Comissão dos Assuntos Jurídicos insta a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

Considerações gerais

1. Recorda que a estrutura jurídica da União assenta na premissa fundamental de que cada Estado-Membro partilha com todos os outros Estados-Membros um conjunto de valores comuns em que a UE se funda, conforme estabelecido no artigo 2.º do Tratado da União Europeia[1]; recorda ainda que o Estado de direito, tal como consagrado no direito primário da UE e definido mais pormenorizadamente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), está associado à democracia e aos direitos fundamentais; recorda que o Estado de direito e a ordem internacional assente em regras são fundamentais para combater a propagação de regimes autoritários e a violação do direito internacional, bem como para ajudar a consolidar as estruturas democráticas e a proteger os direitos humanos; salienta que qualquer retrocesso em matéria de Estado de direito, que se baseia na separação e no equilíbrio de poderes, num determinado Estado-Membro afeta significativamente o espaço comum de liberdade, segurança e justiça, bem como a confiança mútua e o reconhecimento mútuo enquanto princípios orientadores do direito da UE neste domínio[2];

2. Congratula-se com o quarto relatório da Comissão sobre o Estado de direito («relatório») e considera que a avaliação periódica do Estado de direito é um instrumento essencial de acompanhamento; salienta, neste contexto, a importância de a Comissão utilizar critérios claros e objetivos quando procede à sua avaliação, a fim de evitar alegações de tratamento desigual dos Estados-Membros ou a mera utilização seletiva dos dados; congratula-se, a este respeito, com a abordagem da Comissão de receber os contributos dos Estados-Membros, promovendo assim um diálogo comum; congratula-se com a nova classificação adotada pela Comissão no que respeita à medição dos progressos alcançados em relação a recomendações anteriores, composta por quatro categorias: a) ausência de progressos, b) alguns progressos, c) progressos significativos e d) plena aplicação; sublinha, tendo em conta os problemas na recolha de dados estatísticos pelos Estados-Membros, a utilidade de instrumentos do Conselho da Europa, como os relatórios da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa[3], que permitem, na medida do possível, criar uma convergência entre as diferentes entradas de dados;

Justiça

3. Reconhece a importância atribuída aos sistemas de justiça pelos relatórios sobre o Estado de direito, nomeadamente no que respeita à legalidade, independência e imparcialidade dos juízes e às nomeações, promoções, destituições e decisões em

[1] Ver Parecer 2/2013 do Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal Pleno) de 18 de dezembro de 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, n.º 168.
[2] Ibid., n.º 191.
[3] Ciclos de avaliação da CEPEJ.

matéria judicial; reconhece que não existe um sistema comum da UE de nomeação de juízes; recorda, no entanto, que todos os Estados-Membros têm de respeitar as normas mínimas do Conselho da Europa[4] e do TJUE[5]; salienta, neste contexto, a importância de conselhos da magistratura independentes, que devem ser compostos por uma maioria significativa de juízes eleitos pelos seus pares e ter uma autoridade efetiva em matéria de seleção, progressão e processos disciplinares no que respeita aos juízes; lamenta profundamente que nem todos os Estados-Membros tenham cumprido plenamente as suas obrigações a este respeito; deplora o efeito devastador que esta situação tem na independência e integridade dos seus sistemas judiciais;

4. Reconhece que quase dois terços das recomendações emitidas em 2022 relativamente a reformas importantes foram seguidas até certo ponto; manifesta, no entanto, a sua preocupação com o número de problemas identificados em relatórios anteriores sobre o Estado de direito que continuam por resolver; insta a Comissão a continuar a acompanhar de forma diligente os quadros jurídicos dos Estados-Membros, a fim de avaliar a sua adequação às recomendações acima referidas, e exorta ainda a Comissão a ser mais insistente no que respeita à aplicação destas reformas críticas nos casos em que os sistemas dos Estados-Membros não cumpram as normas prescritas; insta a Comissão a adotar novas medidas para ter plenamente em conta as recomendações formuladas pelo Parlamento nas suas anteriores resoluções;

5. Congratula-se com o apoio contínuo prestado às partes interessadas pertinentes através de programas específicos, como o Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores; congratula-se com o financiamento, através do Programa Justiça, destinado a apoiar a cooperação judiciária em matéria civil e penal e a contribuir para um maior desenvolvimento da justiça europeia, implicando o reforço da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais;

6. Insta a Comissão a investir mais na sensibilização para os valores da União e os respetivos instrumentos aplicáveis, incluindo o relatório anual, particularmente nos países que suscitam sérias preocupações;

7. Reconhece que, no último relatório, é possível observar alguns progressos em diferentes Estados-Membros relativamente à independência judicial; congratula-se, a este respeito, com a retenção de fundos da UE, se necessário, ao abrigo do mecanismo de condicionalidade[6], tal como confirmado pelo TJUE[7], ou ao abrigo do Mecanismo de

---

[4] Briefing – «Council of Europe standards on judicial independence» [Normas do Conselho da Europa em matéria de independência judicial], Parlamento Europeu, Direção-Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, 25 de maio de 2021.

[5] Por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018, C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117, Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 19 de novembro de 2019, A.K. /Krajowa Rada Sądownictwa, processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Ver igualmente Briefing – «European Court of Justice case law on judicial» [Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a independência do sistema judicial], Parlamento Europeu. Direção-Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, 19 de julho de 2021.

[6] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JO L 433 I de 22.12.2020, p. 1).

[7] Ver, Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, e Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal

Recuperação e Resiliência[8]; salienta, no entanto, que as violações da independência judicial continuam a ser motivo de preocupação em alguns Estados-Membros, nomeadamente, a existência de processos disciplinares em curso contra juízes devido ao conteúdo das suas decisões e os problemas com a composição dos conselhos de magistratura e dos mais altos tribunais nacionais à luz do princípio de um tribunal estabelecido por lei, etc.;

8. Recorda que um sistema judicial eficiente e justo que garanta o acesso à justiça para todos exige um orçamento e um financiamento adequados dos órgãos jurisdicionais; lamenta que o relatório continue a revelar a existência de graves deficiências a este respeito, que dificultam especificamente, ao que parece, o julgamento de casos de corrupção muito mediáticos; salienta, no entanto, que os cidadãos também devem dispor de apoio judiciário e de vias de recurso suficientes; insta, neste contexto, a Comissão a incluir no próximo relatório sobre o Estado de direito avaliações da aplicação do acervo da UE no que respeita ao apoio judiciário em matéria civil e penal, como a Diretiva 2003/8/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2023, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços, através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios[9], uma vez que a jurisprudência do TJUE revela que ainda existem questões sobre a sua interpretação;

9. Recorda que também o Ministério Público, independentemente do lugar que ocupe no sistema nacional de repartição de competências entre três ramos do governo, tem de ser independente de pressões políticas indevidas; observa que foram alcançados alguns progressos em determinados Estados-Membros; lamenta, no entanto, que ainda existam sistemas em que o governo pode impor decisões vinculativas aos procuradores em casos específicos, em que o mandato está vinculado a um processo político ou em que as funções de ministro e de procurador-geral são cumulativas, permitindo assim uma influência política indevida e criando problemas de reconhecimento mútuo[10];

10. Sublinha, em particular, que a questão das «portas giratórias» não se limita apenas ao problema da transição de antigos ministros para o setor privado após o término do seu mandato para o exercício de funções públicas, mas também às situações em que as pessoas podem assumir funções de elevada importância no poder judicial ou no Ministério Público imediatamente após terem desempenhado funções ministeriais ou terem estado filiadas num partido político;

11. Insta a Comissão a ter devidamente em conta esses exemplos nos seus próximos relatórios sobre o Estado de direito na União Europeia; exorta a Comissão a insistir com os Estados-Membros para se absterem de tais práticas, nomeadamente através da aplicação de disposições legais que impeçam proativamente antigos ministros e figuras políticas de topo de assumirem cargos de liderança nos tribunais superiores de justiça ou no Ministério Público, salvaguardando assim a independência e a integridade destas

---

Pleno) de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

[8] Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

[9] JO L 26 de 31.1.2003, p. 41, e retificação no JO L 32 de 7.2.2003, p. 15.

[10] Por exemplo, Parecer n.º 9, de 17 de dezembro de 2014, do Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus sobre as normas e princípios europeus relativos aos procuradores.

instituições de importância fundamental;

Luta contra a corrupção

12. Recorda que a luta contra a corrupção é essencial para manter o Estado de direito e preservar e fomentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas; recorda, além disso, que, para ser eficaz, é necessário um quadro jurídico e administrativo sólido de luta contra a corrupção, baseado na integridade, na transparência e na responsabilização, nomeadamente na vida pública, enfatizando a divulgação de declarações de interesses e a proteção dos denunciantes, se for caso disso;

13. Afirma que a corrupção é uma ameaça que pode destruir as democracias e minar a confiança dos cidadãos nas instituições, e tem de ser combatida em todas as suas formas; assinala que a corrupção é o instrumento preferido da criminalidade organizada para se infiltrar na economia e a controlar; manifesta preocupação pelo facto de o mais recente relatório revelar que não se registaram progressos ou que estes foram muito lentos no que se refere às medidas de prevenção da corrupção em vários Estados-Membros; manifesta profunda preocupação com a relutância que existe quanto à criação de registos de lobistas, registos de transparência e sistemas adequados de declarações de património dos titulares de cargos públicos e dos altos funcionários, bem como com a falta de vontade política para introduzir regras rigorosas nas políticas relativas às «portas giratórias»; salienta, neste contexto, a importância de um processo legislativo transparente, com um amplo acesso aos documentos, e de regras que garantam o mais elevado grau de transparência e de responsabilidade nas administrações públicas e na tomada de decisões públicas, a fim de prevenir a corrupção[11];

14. Insta também, neste contexto, todas as instituições da UE a respeitarem as normas mais elevadas possíveis tendo em vista a prevenção da corrupção, nomeadamente, através da criação de um Organismo de Ética da UE eficaz, da aplicação plena do Regulamento n.º 1049/2001[12], relativo ao acesso aos documentos, e da aplicação plena do princípio da condicionalidade no que respeita ao Registo de Transparência da UE; insta os Estados-Membros a tentarem chegar o mais rapidamente possível a um acordo sobre a proposta de diretiva relativa à luta contra a corrupção, tendo em vista estabelecer um quadro comum harmonizado de códigos de conduta, normas para prevenir conflitos de interesses e regras que visem assegurar a transparência dos procedimentos;

15. Reconhece que nos últimos anos se verificou um aumento substancial da importância quantitativa dos fundos atribuídos pela União Europeia, incluindo os fundos do instrumento Próxima Geração UE; reconhece que, por esse motivo, a existência de normas jurídicas na legislação dos Estados-Membros destinadas a evitar a utilização

[11] Ver, neste contexto, artigo 3.º da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de maio de 2023, relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho (COM(2023)0234).

[12] Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145 de 31.5.2001, p. 43).

abusiva desses fundos assumiu uma enorme importância;

16. Recorda que nenhum setor é seguro em termos de risco de corrupção, incluindo os que gerem fundos públicos significativos ou o acesso a infraestruturas e serviços críticos, como os cuidados de saúde e a construção; salienta que os grupos de criminalidade organizada desempenham um papel cada vez mais importante em atividades como a contrafação, a pirataria e as violações dos direitos de propriedade intelectual, que se multiplicaram no ambiente digital; recorda que os grupos criminosos envolvidos nestas atividades ilegais utilizam frequentemente os lucros para financiar outras atividades ilegais;

17. Insta a Comissão, no âmbito dos seus próximos relatórios sobre o Estado de direito, a incluir uma avaliação da evolução da legislação dos Estados-Membros nos últimos anos no que respeita à supervisão da utilização adequada dos fundos públicos, bem como os mecanismos jurídicos em vigor para fazer face a qualquer utilização indevida de fundos públicos;

18. Recorda o forte apoio do Parlamento à criação da Procuradoria Europeia; reconhece o importante papel da Procuradoria Europeia enquanto organismo independente da UE na investigação, na ação penal e no julgamento de crimes lesivos dos interesses financeiros da União; salienta que, desde o início das suas atividades em 1 de junho de 2021, a Procuradoria Europeia registou mais de 4 000 denúncias de crimes provenientes de Estados-Membros da UE participantes e de entidades privadas e que foram abertos mais de 929 inquéritos (em junho de 2022);

19. Insta igualmente a Comissão, nos casos em que se verifique que o nível de salvaguardas dos fundos públicos foi reduzido, a contactar imediatamente o Estado-Membro ou os Estados-Membros em causa, solicitando a rápida adoção das medidas necessárias para corrigir esta situação;

Sociedade civil

20. Recorda a sua resolução, de 11 de novembro de 2021, sobre o reforço da democracia e da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social na União, na qual instou a Comissão a propor um pacote de legislação não vinculativa e vinculativa para fazer face ao número crescente de ações judiciais estratégicas contra a participação pública; congratula-se com a proposta legislativa e a recomendação da Comissão aos Estados-Membros, de 27 de abril de 2022, dando resposta ao apelo do Parlamento a este respeito; salienta que as ações judiciais estratégicas contra a participação pública são uma forma específica de assédio utilizada principalmente contra jornalistas para prevenir ou penalizar a sua intervenção em questões de interesse público, sujeitando-os a processos morosos, onerosos e dispendiosos; insta os Estados-Membros a acompanharem as ambições das medidas propostas e a intensificarem os esforços para melhorar a segurança e a proteção dos jornalistas;

21. Regista com profunda preocupação a redução global do espaço reservado à sociedade civil em alguns Estados-Membros, o que representa uma séria ameaça ao Estado de direito, à democracia, aos direitos fundamentais e a outros valores da UE; insta a Comissão a acompanhar os desafios e os ataques enfrentados pela sociedade civil no âmbito do seu trabalho anual de avaliação e comunicação de informações sobre o

Estado de direito e a incluir conclusões e recomendações específicas no seu relatório; reitera, a este respeito, o seu apelo para que seja dedicado um capítulo separado à situação da sociedade civil nos Estados-Membros;

22. Salienta que o atual quadro jurídico à escala nacional e da União é insuficiente para criar e apoiar uma sociedade civil pan-europeia robusta, cuja existência é necessária para a democracia; entende, por isso, que um estatuto para associações transfronteiriças e organizações sem fins lucrativos da UE proporcionará um nível adicional de proteção às organizações da sociedade civil confrontadas com obstáculos indevidos à sua criação e funcionamento[13].

[13] Ver, a este respeito, a sua Resolução de 17 de fevereiro de 2022, que contém recomendações à Comissão sobre um estatuto para as associações europeias transfronteiriças e as organizações sem fins lucrativos (JO C 342 de 6.9.2022. p. 225).

ANEXO: LISTA DE ENTIDADES OU PESSOAS SINGULARES DE QUEM O RELATOR DE PARECER RECEBEU CONTRIBUTOS

O relator declara, sob sua exclusiva responsabilidade, que não recebeu contributos de nenhuma entidade ou pessoa a mencionar no presente anexo, nos termos do artigo 8.º do anexo I do Regimento.

INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER

Data de aprovação	29.11.2023
Resultado da votação final	+: 20 –: 2 0: 0
Deputados presentes no momento da votação final	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes no momento da votação final	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Suplentes (art. 209.º, n.º 7) presentes no momento da votação final	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

VOTAÇÃO NOMINAL FINAL
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Legenda dos símbolos utilizados:
+ : votos a favor
- : votos contra
0 : abstenções