Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

2022/2051(INL)

10.2.2023

PARECER

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

dirigido à Comissão dos Assuntos Constitucionais

Propostas do Parlamento Europeu para a alteração dos Tratados
(2022/2051(INL))

Relator de parecer: Juan Fernando López Aguilar

(Iniciativa – artigo 47.º do Regimento)

PA_INL

SUGESTÕES

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

Liberdades cívicas, justiça e assuntos internos: considerações horizontais

1. Apoia as propostas apresentadas pelo plenário da Conferência sobre o Futuro da Europa («Conferência»), de 9 de maio de 2022, no domínio das liberdades cívicas, da justiça e dos assuntos internos[1]; reitera o seu apoio a um seguimento adequado da Conferência, com vista a implementar as conclusões desta última e a atender às expectativas dos cidadãos; insta a União a defender de forma mais sistemática o Estado de direito e a democracia, a assegurar a proteção dos direitos fundamentais, bem como a controlar o respeito de todos os valores consagrados no artigo 2.º do TUE, tanto na adesão de novos membros como continuadamente em todas as políticas da União e nos Estados-Membros; recorda que a plena aplicação de muitas das medidas propostas pela Conferência não exigiria alterações aos Tratados, mas sim alterações legislativas e/ou uma melhor aplicação da legislação em vigor;

2. Salienta que se registaram atrasos, e até mesmo bloqueios, na adoção de diversas propostas legislativas no domínio da liberdade, da segurança e da justiça, não obstante a premência da adoção de medidas; insta a Comissão a basear-se nos vários estudos do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu que analisam o custo associado à inação, a nível europeu, nestes domínios[2]; solicita a substituição dos requisitos de unanimidade para a adoção de legislação nestes domínios nos Tratados, incluindo a utilização de cláusulas-ponte, por processos de votação por maioria, e o recurso sistemático ao processo legislativo ordinário, com vista a melhorar a capacidade de ação da União; considera que, tendo em conta a sensibilidade específica das matérias em causa, qualquer alteração a estes requisitos de votação no Conselho deve assegurar um justo equilíbrio da ponderação dos votos, de modo a proteger os interesses dos países de menor dimensão;

3. Considera que quaisquer alterações à repartição de competências entre a União e os Estados-Membros no domínio da liberdade, da segurança e da justiça devem respeitar plenamente os princípios consagrados no Título I do TUE, especificamente no artigo 2.º, no artigo 4.º, n.os 2 e 3, no artigo 5.º e no artigo 6.º;

4. Sublinha que o Conselho Europeu utilizou o artigo 68.º do TFUE para exercer um direito de iniciativa *de facto* no domínio da liberdade, da segurança e da justiça; salienta que deve ser revista a adoção, pelo Conselho Europeu, de programas operacionais plurianuais neste domínio sem qualquer obrigação de consulta do Parlamento ou da Comissão, tendo em conta o impacto particularmente significativo que estas políticas têm nos direitos fundamentais dos cidadãos; solicita que esta competência seja

[1] Em especial, as seguintes propostas: 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 e 45.
[2] Para obter um panorama geral, ver https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631730/EPRS_BRI(2019)631730_EN.pdf.

conferida ao Parlamento Europeu e ao Conselho em condições de igualdade;

Proteção da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais

5. Salienta que o principal instrumento político da União para fazer face às ameaças e violações sistémicas do Estado de direito nos Estados-Membros e as inverter, a saber o artigo 7.º do TUE, tem, até à data, sido ineficaz, uma vez que a situação do Estado de direito se deteriorou ainda mais desde a ativação do procedimento em relação à Polónia e à Hungria[3]; considera, por conseguinte, que é necessário reformar o artigo 7.º do TUE do seguinte modo: alterar os limiares de votação do Conselho previstos no artigo 7.º, n.º 1, do TUE, passando de uma maioria de quatro quintos para a votação por maioria qualificada, e suprimir o requisito de unanimidade no artigo 7.º, n.º 2, do TUE; solicitar ao Conselho que convide um representante do organismo que submeteu a proposta fundamentada a apresentá-la, que informe plena e atempadamente, em todas as fases do processo, a instituição que desencadeia a aplicação do artigo 7.º, n.º 1, do TUE[4], que organize, pelo menos, duas audições por semestre para cada país em causa, com regularidade e de forma estruturada e aberta, e que elabore recomendações específicas por país e avalie a sua aplicação nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE; envolver o Parlamento e a Comissão na elaboração das modalidades das audições previstas no artigo 7.º, n.º 1, do TUE[5]; permitir que o Parlamento desencadeie a aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do TUE; indicar que os Estados-Membros, a Comissão e o Parlamento devem ponderar acionar o artigo 7.º, n.º 2, do TUE caso o procedimento ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, tenha uma duração superior a cinco anos; especificar outros direitos decorrentes da aplicação dos Tratados suscetíveis de ficarem suspensos ao abrigo do artigo 7.º, n.º 3, do TUE, incluindo o direito de ocupar a Presidência do Conselho; convidar a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) a dar o seu contributo durante as audições previstas no artigo 7.º, n.º 1;

6. Regista a falta de iniciativa ou de medidas eficazes, por parte da Comissão, notadamente sob a forma de procedimentos de infração, para dar resposta a violações ou casos de não aplicação do direito da União no domínio da liberdade, da segurança e da justiça, apesar de existirem provas da deterioração da situação em vários Estados-Membros; assinala a ausência de resposta aos reiterados pedidos de ação feitos pelo Parlamento; considera, por isso, necessário reforçar as formas que o Parlamento tem de controlar as atividades da Comissão no que toca ao acompanhamento e ao cumprimento coercivo do direito da União;

7. Observa que os Tratados não preveem atualmente uma base jurídica que permita legislar com vista a defender e promover os valores comuns consagrados no artigo 2.º do TUE, e que esta lacuna limitou seriamente a União na criação de mecanismos adequados e eficazes para dar resposta a ameaças e infrações nacionais aos valores

[3] Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de janeiro de 2020, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (2020/2513(RSP)); Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de maio de 2022, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (2022/2647(RSP)).

[4] Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de janeiro de 2020, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (2020/2513(RSP)).

[5] Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de outubro de 2020, sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2020/2072(INI)).

comuns; considera fundamental, tendo em vista a proteção de todos, que a União tenha a capacidade de dar uma resposta eficaz a todo e qualquer retrocesso democrático verificado nos Estados-Membros; solicita a inclusão de uma disposição que permita à União, através do processo legislativo ordinário, introduzir novos mecanismos para o acompanhamento estrutural e a avaliação da evolução no que diz respeito aos valores do artigo 2.º do TUE em cada um dos Estados-Membros e à sua aplicação; observa que esses mecanismos devem incluir relatórios anuais que avaliem se houve deficiências, um risco de violação grave ou uma violação efetiva dos valores do artigo 2.º do TUE em cada um dos Estados-Membros, recomendações específicas por país acompanhadas de prazos de execução, metas e medidas concretas a tomar, bem como parâmetros de referência para medir os progressos realizados e os métodos para os associar às medidas de execução pertinentes; considera que esta disposição deve permitir a criação de novos mecanismos de execução, nomeadamente medidas financeiras adequadas a adotar pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, como a suspensão das autorizações e dos pagamentos, incluindo nos casos em que não exista uma relação direta com a boa gestão financeira do orçamento da União ou com a proteção dos interesses financeiros da União; salienta que a criação desse mecanismo contribuirá para reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros, melhorando assim o funcionamento do princípio do reconhecimento mútuo;

8. Solicita a inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais como segundo capítulo do TUE, para que os direitos e as liberdades fundamentais ocupem um lugar de maior destaque nos Tratados fundadores; pede que seja incluída nos Tratados uma disposição horizontal sobre os direitos fundamentais semelhante aos artigos 8.º, 9.º e 10.º do TFUE, a fim de integrar mais explicitamente a obrigação horizontal da União de incorporar uma perspetiva de direitos fundamentais em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, vinculando assim os colegisladores, bem como todas as instituições, órgãos e organismos da União e os Estados-Membros, à obrigação de, quando aplicam o direito da União, respeitarem os direitos fundamentais da UE e promoverem a sua aplicação em todas as suas atividades; considera necessário, além disso, impor às instituições, aos órgãos e aos organismos da União a obrigação de incluir mecanismos de controlo dos direitos fundamentais e cláusulas de avaliação conexas, que devem conter metas e valores de referência claros, sobretudo sempre que legislarem em domínios de intervenção sensíveis aos direitos fundamentais, nomeadamente os domínios da liberdade, da segurança e da justiça (reforço da integração dos direitos fundamentais);

9. Recorda que as expectativas dos cidadãos, expressas na Conferência, vão além da interpretação estrita do artigo 51.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais, segundo o qual a Carta se aplica aos Estados-Membros apenas quando estes apliquem o direito da União, e que o objetivo deve ser tornar os direitos fundamentais tão eficazes quanto possível; solicita, por conseguinte, um alargamento do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em relação aos Estados-Membros; considera que, para o efeito, o artigo 51.º, n.º 1, da Carta deve ser revisto no sentido de estabelecer que os direitos reconhecidos pela Carta devem proteger as pessoas sempre que os Estados-Membros atuem no âmbito de uma competência da União, seja ela exclusiva ou partilhada, *mesmo que essa*

competência ainda não tenha sido exercida pela União[6];

10. Solicita a elaboração de um Estatuto da Cidadania Europeia que preveja direitos e liberdades específicos dos cidadãos, o que tornaria os valores e direitos europeus mais concretos para os cidadãos da União;

11. Salienta que a cidadania da UE é concedida com base na nacionalidade de um Estado-Membro, o que limita o acesso aos direitos daí decorrentes aos nacionais de países terceiros que residam no território da UE, como os nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração na UE; solicita uma revisão do artigo 20.º do TFUE através da introdução de um novo n.º 20, n.º 2-A, segundo o qual, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para conceder a cidadania, o usufruto dos direitos referidos no artigo 20.º, n.º 2, deve abranger os nacionais de países terceiros que residam no território da UE, notadamente os nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração na UE; exorta à proibição nos Tratados dos regimes de concessão de cidadania a investidores, através dos quais a cidadania nacional, juntamente com a cidadania da UE, é oferecida a nacionais de países terceiros em troca de compensações essencialmente financeiras;

12. Observa que alguns Estados-Membros não concedem aos seus cidadãos residentes noutros Estados-Membros o direito de voto nas eleições nacionais; considera contrário aos valores democráticos europeus que, consequentemente, estes cidadãos da UE sejam privados do seu direito de voto por exercerem o seu direito fundamental à liberdade de circulação ao abrigo do direito da UE; solicita a consagração nos Tratados do princípio de que cada cidadão da UE tem direito de voto nas eleições locais, regionais, nacionais e europeias;

13. Pede que a FRA seja instituída como uma autoridade independente para os direitos humanos, semelhante às instituições nacionais para os direitos humanos e em conformidade com os Princípios de Paris da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1993, para proteger e promover a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em todas as políticas e práticas das instituições, órgãos e organismos da União, bem como dos Estados-Membros, aquando da aplicação do direito da União; considera que isso exige uma base jurídica nos Tratados para a criação de uma autoridade da União Europeia para os direitos fundamentais que consagre a sua independência e introduza o processo legislativo ordinário para a adoção e alteração do seu mandato; solicita que esta nova autoridade possa intentar ações ao abrigo do artigo 263.º do TFUE por violação da Carta; solicita o alargamento do seu mandato de modo que inclua o tratamento de queixas e a consulta obrigatória da FRA por parte da Comissão aquando da elaboração de propostas de atos legislativos ou de recomendações com impacto nos direitos fundamentais;

14. Considera necessário conferir à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados o direito de intentar ações ao abrigo do artigo 263.º do TFUE por violação do direito à proteção de dados;

15. Solicita a introdução no TFUE de uma nova competência partilhada da União para

[6] À luz das conclusões da advogada-geral Eleonor Sharpston, de 30 de setembro de 2010, no processo C-34/09, *Zambrano*.

criar um quadro jurídico eficaz contra a desinformação;

16. Lamenta profundamente que, desde a proposta da Comissão de 2008, a legislação horizontal da UE em matéria de aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, ainda não tenha sido adotada, devido a um bloqueio ao nível do Conselho, apesar dos repetidos apelos do Parlamento; considera, por conseguinte, necessário que a ação da UE para combater a discriminação com base no artigo 19.º do TFUE seja tomada de acordo com o processo legislativo ordinário, a fim de assegurar, na União, que as pessoas que são alvo de discriminação beneficiem de um nível mínimo e uniforme de proteção; pede que o artigo 19.º do TFUE passe a abranger a discriminação em razão do género, da identidade de género, da expressão de género ou de características sexuais, da origem social, de características genéticas, da língua, de opiniões políticas ou outras, da pertença a uma minoria nacional, da riqueza e do nascimento, bem como a discriminação interseccional;

17. Solicita que o artigo 8.º do TFUE passe a incluir uma referência às desigualdades de género e a prever a obrigação de, nas suas diferentes políticas, a União procurar combater todos os tipos de violência baseada no género, incluindo através da adoção de todas as medidas necessárias para prevenir e punir tais atos criminosos e para apoiar e proteger as vítimas;

18. Insta à introdução, no artigo 10.º do TFUE, dos motivos ligados ao género, à identidade de género, à expressão de género ou às características sexuais, bem como de todos os outros motivos referidos no artigo 21.º, n.º 1, na Carta, notadamente a cor, as características genéticas, a língua, as opiniões políticas ou outras, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza e o nascimento, a fim de que a UE combata a discriminação ao definir e executar as suas políticas e atividades;

19. Solicita que o artigo 21.º, n.º 1, da Carta passe a incluir o género, a identidade de género, a expressão de género e as características sexuais, com o intuito de proibir explicitamente a discriminação com base nestes elementos;

20. Frisa que o artigo 2.º do TUE refere explicitamente os direitos das pessoas pertencentes a minorias entre os princípios constitucionais da União; solicita a adoção de medidas, incluindo legislação da UE, para proteger as pessoas pertencentes a minorias e as culturas e línguas das minorias nacionais e linguísticas tradicionais (alt. 26 PPE); pede ainda que a União adira à Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias e à Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais;

21. Considera necessário assegurar que todas as pessoas da UE tenham o direito de aceder à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos; pede que seja incluído, num novo artigo da Carta dos Direitos Fundamentais, o direito de todos à autonomia física, a um acesso livre e informado à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos e a todos os serviços de saúde conexos, sem discriminação, incluindo o direito ao aborto seguro e legal; solicita que o artigo 4.º, n.º 2, alínea k), do TFUE passe a ter a seguinte redação: «Problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública e proteção da saúde humana, incluindo no que se refere à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos»;

22. Solicita a inclusão da meta climática no artigo 37.º da Carta dos Direitos

Fundamentais;

23. Pede que, nos termos do processo legislativo ordinário, sejam adotadas medidas relacionadas com aspetos do direito da família com implicações transfronteiriças;

Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração

24. Reafirma os objetivos e os princípios gerais em que se baseiam as políticas comuns em matéria de fronteiras, asilo e imigração nos Tratados, tais como a livre circulação sem controlos nas fronteiras internas e a gestão eficiente das fronteiras comuns ao abrigo do artigo 67.º, do artigo 77.º e do artigo 79.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, a não repulsão nos termos do artigo 78.º, n.º 1, do TFUE, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, o combate à migração irregular e ao tráfico de seres humanos ou o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros consagrado no artigo 80.º do TFUE, que devem ser utilizados como base jurídica complementar para a legislação ao abrigo deste capítulo do Tratado;

25. Considera que estes elementos constituem uma base sólida para dar resposta aos apelos dos cidadãos expressos na Conferência[7], que incidiram sobre o reforço do papel da UE em matéria de migração legal, asilo, combate à migração irregular e ao tráfico de seres humanos, e gestão adequada das fronteiras comuns da União Europeia, no respeito dos direitos fundamentais, bem como a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e a aplicação uniforme de regras comuns em todos os Estados-Membros em matéria de acolhimento de migrantes, e ainda a melhoria das políticas de integração em todos os Estados-Membros;

26. Salienta, no entanto, que a ação ao nível da UE permanece incompleta sobretudo devido ao desequilíbrio institucional entre os colegisladores; recomenda, por conseguinte, que o processo legislativo ordinário se aplique a todas as políticas da União em matéria de controlos nas fronteiras, asilo e imigração, nomeadamente no que respeita à avaliação da aplicação dessas políticas (artigo 70.º do TFUE); solicita que sejam partilhadas mais competências entre a UE e os Estados-Membros para cumprir os objetivos definidos no Capítulo II do Título V do TFUE e no pleno respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, nomeadamente no que diz respeito às medidas de integração, que não estão atualmente abrangidas, embora a integração e a inclusão dos nacionais de países terceiros sejam de suma importância para o êxito dos esforços de criação de regras comuns no que se refere à sua entrada e permanência na UE e constituam um elemento essencial da aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo;

Cooperação judiciária em matéria penal e cooperação policial

27. Considera que a criação de normas mínimas no direito penal da UE, com base em princípios estabelecidos através de medidas legislativas de caráter horizontal, reforçaria a confiança mútua entre Estados-Membros, conduzindo assim a uma cooperação judiciária mais eficiente, no respeito do princípio da subsidiariedade; solicita a

[7] Recomendações n.os 41 a 45, ver https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf.

introdução, no artigo 82.º do TFUE, de uma competência da União para estabelecer normas mínimas sobre as condições de detenção e prisão preventiva, bem como normas mínimas no que se refere à admissibilidade de provas, no pleno respeito do direito a um julgamento justo no âmbito de processos penais; insta a que os Tratados sejam alterados no sentido de codificar a jurisprudência do TJUE relativa à limitação, em situações excecionais, do reconhecimento mútuo de sentenças e decisões judiciais proferidas por um Estado-Membro em que existam deficiências sistémicas ou generalizadas que afetem o sistema judicial desse Estado-Membro;

28. Solicita um envolvimento acrescido do Parlamento ao abrigo do processo legislativo especial previsto no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, relacionado com a identificação de novos domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça; exorta a que a criminalidade ambiental, os crimes de ódio, o discurso de incitação ao ódio e a violência baseada no género sejam incluídos na lista de «eurocrimes».

INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER

Data de aprovação	6.2.2023
Resultado da votação final	+: 35 –: 18 0: 0
Deputados presentes no momento da votação final	Konstantinos Arvanitis, Katarina Barley, Theresa Bielowski, Karolin Braunsberger-Reinhold, Patrick Breyer, Annika Bruna, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Maria Grapini, Evin Incir, Sophia in ‘t Veld, Patryk Jaki, Fabienne Keller, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes no momento da votação final	Susanna Ceccardi, Gwendoline Delbos-Corfield, José Gusmão, Dietmar Köster, Alessandra Mussolini, Matjaž Nemec, Janina Ochojska, Anne-Sophie Pelletier, Thijs Reuten, Axel Voss
Suplentes (art. 209.º, n.º 7) presentes no momento da votação final	Aurélia Beigneux, Milan Brglez, Katalin Cseh, Marie Dauchy, Paolo De Castro, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Max Orville, Mounir Satouri

VOTAÇÃO NOMINAL FINAL
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER

35	+
S&D	Katarina Barley, Milan Brglez, Paolo De Castro, Maria Grapini, Evin Incir, Łukasz Kohut, Dietmar Köster, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Theresa Bielowski, Matjaž Nemec, Thijs Reuten, Isabel Santos, Elena Yoncheva
Renew	Katalin Cseh, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu
Verts/ALE	Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner, Mounir Satouri, Tineke Strik
The Left	Konstantinos Arvanitis, Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Miguel Urbán Crespo

18	-
PPE	Karolin Braunsberger-Reinhold, Lena Düpont, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Alessandra Mussolini, Janina Ochojska, Paulo Rangel, Axel Voss, Javier Zarzalejos
ID	Aurélia Beigneux, Annika Bruna, Susanna Ceccardi, Marie Dauchy, Tom Vandendriessche
ECR	Patryk Jaki
NI	Milan Uhrík

0	0

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