



2015/2254(INL)

5.4.2016

PROJETO DE RELATÓRIO

com recomendações à Comissão referentes à criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Sophia in 't Veld

(Iniciativa – artigo 46.º do Regimento)

ÍNDICE

Página

TOC \t "PageHeading;1" PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3	
ANEXO – Recomendações detalhadas para um projeto de acordo interinstitucional sobre medidas relativas à monitorização e procedimentos de acompanhamento sobre a situação da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais nos Estados- Membros e instituições da UE.....	10
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	20

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

com recomendações à Comissão referentes à criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o artigo 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- Tendo em conta o preâmbulo do Tratado da União Europeia (TUE), nomeadamente o segundo, o quarto e o sétimo considerandos,
- Tendo em conta os artigos 2.º e 3.º, n.º 1, e o segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 3 e os artigos 6.º e 7.º do TUE, bem como os artigos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativos ao respeito, à promoção e à proteção da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais na UE, incluindo os artigos 70.º, 258.º, 259.º, 260.º, 263.º e 265.º do TFUE,
- Tendo em conta o artigo 4.º, n.º 3 do TUE, o artigo 295.º do TFUE e o Protocolo (n.º 1), relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia,
- Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de setembro de 2000 (a seguir designada «a Carta»), proclamada no dia 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que entrou em vigor, juntamente com o Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009,
- Tendo em conta os critérios de Copenhaga, nomeadamente os capítulos 23.º e 24.º,
- Tendo em conta a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, as convenções, recomendações, resoluções e relatórios da Assembleia Parlamentar, do Comité de Ministros, do Comissário para os Direitos Humanos e da Comissão de Veneza do Conselho da Europa,
- Tendo em conta a lista de verificação em matéria de respeito pelo Estado de direito, aprovada pela Comissão de Veneza, na sua 160ª reunião plenária, em 18 de março de 2016, CDL-AD(2016)007,
- Tendo em conta a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948,
- Tendo em conta os Tratados das Nações Unidas sobre a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como a jurisprudência dos organismos instituídos pelo Tratado das Nações Unidas,
- Tendo em conta as publicações da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), incluindo o Sistema de Informação Europeu sobre Direitos Fundamentais (European Fundamental Rights Information System, EFRIS), proposto no artigo sobre os direitos fundamentais no futuro da Justiça e Assuntos internos da União

Europeia, publicado em 31 de dezembro de 2013¹,

- Tendo em conta a carta dos Ministros dos Negócios Estrangeiro da Alemanha, Dinamarca, Finlândia e Países Baixos para o Presidente da Comissão, enviada em 6 de março de 2013²,
- Tendo em conta a nota da Presidência italiana intitulada «Assegurar o respeito pelo Estado de direito na União Europeia», de 15 de novembro de 2014³,
- Tendo em conta as conclusões do Conselho da União Europeia e dos Estados-Membros, reunidos no Conselho de 16 de dezembro de 2014, sobre a garantia do respeito pelo Estado de direito,
- Tendo em conta as orientações sobre os passos metodológicos a seguir para averiguar a compatibilidade dos direitos fundamentais nas instâncias preparatórias do Conselho, de 19 de dezembro de 2014, 5377/15⁴,
- Tendo em conta os mecanismos de monitorização e instrumentos de avaliação periódica da Comissão, incluindo o Mecanismo de Cooperação e Verificação (MCV), o Painel de Avaliação da Justiça na UE, os relatórios anticorrupção e a ferramenta de monitorização dos meios de comunicação social (European Media Monitor),
- Tendo em conta a comunicação da Comissão Europeia intitulada «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito», de 11 de março de 2014 (COM(2014)0158),
- Tendo em conta o Acordo Interinstitucional «Legislar melhor» (COM(2015)0216),
- Tendo em conta a declaração do Primeiro Vice-Presidente Frans Timmermans sobre a situação na Hungria, de 19 de maio de 2015, SPEECH/15/5010,
- Tendo em conta a declaração do Primeiro Vice-Presidente Frans Timmermans e do Comissário Günther Oettinger sobre a situação na Polónia, de 19 de janeiro de 2016, SPEECH/16/114,
- Tendo em conta o diálogo aberto entre a Comissão e o governo polaco ao abrigo do quadro do Estado de direito na União Europeia, anunciado em 13 de janeiro de 2016,
- Tendo em conta a sua resolução de 7 de julho de 2013 sobre a situação dos direitos fundamentais: normas e práticas na Hungria, em especial o parágrafo n.º 79⁵, de 27 de fevereiro de 2014, sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia

¹ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_submission_on_the_future_of_eu_justice.pdf

² <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.pdf>

³ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2015206%202014%20INIT>

⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5377-2015-INIT/en/pdf>

⁵ Textos Aprovados, P8_TA(2013)0315.

(2012)¹, de 8 de setembro de 2015 sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia (2013-2014)², e 10 de junho de 2015 sobre a situação na Hungria, em particular o parágrafo n.º 12³,

- Tendo em conta a avaliação sobre o valor acrescentado europeu de medidas da União relativas à democracia, ao Estado de direito e aos direitos fundamentais, efetuada pela Unidade do Valor Acrescentado Europeu do Parlamento Europeu,
 - Tendo em conta os artigos 46.º e 52.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos e o parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais (A8-0000/2016),
- A. Considerando que a União Europeia é uma comunidade de valores baseada na democracia, no Estado de direito e nos direitos fundamentais consagrados nos seus princípios e objetivos nucleares nos primeiros artigos do Tratado da União Europeia (TUE), bem como nos critérios de adesão à União Europeia;
- B. Considerando que, de acordo com os artigos 2.º, artigo 3.º, n.º 1, e o artigo 7.º do TUE, a União se propõe a proteger o seu «núcleo constitucional», refletido nos valores comuns que partilha com os Estados- Membros;
- C. Considerando que todos os Estados- Membros, instituições da União e países candidatos são obrigados a respeitar estes mesmos princípios e valores, tendo um dever de cooperação leal;
- D. Considerando que o respeito pelo Estado de direito dentro da União é uma condição prévia para o reconhecimento e a confiança mútua, fatores-chave para domínios políticos tais como o mercado interno, a cooperação no domínio da polícia e justiça, o espaço Schengen, as políticas de asilo e de migração e que, como consequência, o deterioramento do Estado de direito, da governação democrática e dos direitos fundamentais são uma ameaça séria à estabilidade, segurança e prosperidade da União;
- E. Considerando que a definição dos valores e princípios nucleares é um processo dinâmico e permanente, e que embora estes valores e princípios possam evoluir ao longo do tempo terão sempre que ser protegidos contra as lógicas de curto prazo e as mudanças ad hoc, resultantes de diferentes maiorias políticas;
- F. Considerando que o respeito pela diversidade cultural e as tradições nacionais não tem forçosamente de impedir uma proteção uniforme e de alto nível da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais (a seguir designados «DED»);
- G. Considerando que um elevado grau de implementação do Estado de direito e sistemas judiciais eficientes desempenha um papel fundamental na criação de um ambiente favorável ao investimento, na restauração da confiança, na oferta de uma maior

¹ Textos Aprovados, P8_TA(2014)0173.

² Textos Aprovados, P8_TA(2015)0286.

³ Textos Aprovados, P8_TA(2015)0227.

previsibilidade regulamentar e num crescimento sustentável;

- H. Considerando que o aumento da eficiência dos sistemas judiciais nos Estados- Membros foi identificado pela Comissão como componente- chave para as reformas estruturais do Semestre Europeu no ciclo anual para a coordenação das políticas económicas a nível europeu;
- I. Considerando que o estudo do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu sobre o custo da não Europa em matéria de crime organizado e corrupção («The Cost of Non- Europe in the area of Organised crime and Corruption») sublinha que a integração dos mecanismos de monitorização existentes da UE num quadro de monitorização do Estado de direito mais amplo resultaria numa poupança de 70 mil milhões de EUR por ano;
- J. Considerando que o fracasso de um país candidato em alcançar os padrões exigidos para a adesão à União resulta num atraso no mesmo processo, ao passo que a não consecução desses mesmos padrões por parte de um Estado- Membro ou instituição da União poucas consequências tem na prática;
- K. Considerando que as obrigações impostas aos países candidatos ao abrigo dos critérios de Copenhaga continuam a aplicar-se aos Estados- Membros, mesmo após a sua adesão à União, por força do artigo 2.º do TUE e do princípio da cooperação leal, e considerando ainda que todos os Estados- Membros devem, por conseguinte, ser avaliados regularmente, a fim de que se confirme a sua permanente conformidade com os valores comuns da União;
- L. Considerando que existem poucos instrumentos de correção às decisões da política legislativa e executiva emitidas pelas instituições da União;
- M. Considerando que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) emitiu, recentemente, um conjunto de decisões que invalidaram certas leis da União, decisões da Comissão ou práticas legislativas, por violarem a Carta dos Direitos Fundamentais ou por serem contrárias a princípios do Tratado relativos à transparência e ao acesso a documentos, mas que em vários casos as instituições da União fracassaram no cumprimento total da letra e do espírito das decisões;
- N. Considerando que a adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais é uma obrigação estabelecida pelo Tratado, de acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do TUE;
- O. Considerando que a necessidade de criação de mecanismos mais eficazes e vinculativos para a garantia dos princípios e valores do Tratado foi reconhecida tanto pela Comissão como pelo Conselho e posta em prática através da criação, pela Comissão Europeia, do quadro do Estado de direito, e pelo diálogo sobre o Estado de direito implementado pelo Conselho;
- P. Considerando que a União tem à sua disposição uma grande diversidade de instrumentos e processos destinados a garantir a completa e adequada aplicação dos princípios do Tratado, mas que, na prática, estes instrumentos evidenciam um alcance limitado, inadequado e ineficiente, ou a sua aplicação é improvável; considerando que a

sua desigual aplicação é considerada por muitos como politicamente motivada, arbitrária e visando, de maneira injusta, certos países;

- Q. Considerando que o número de casos apresentados ao TJUE em que a Carta foi invocada subiu de 43 em 2011 para 210 em 2014;
 - R. Considerando que a coerência entre as instituições e os Estados-Membros em matéria de respeito pela democracia, pelo Estado de direito e pelos direitos fundamentais (DED) comportará benefícios óbvios, tais como menos julgamentos dispendiosos, uma maior transparência para os cidadãos da União e quanto aos seus direitos, e uma maior certeza para os Estados- Membros em termos de implementação;
 - S. Considerando que alguns governos de Estados- Membros negam o facto de que o respeito pelos princípios e valores da União é uma obrigação estabelecida pelo Tratado, ou que a União tenha autoridade para garantir a sua conformidade;
 - T. Considerando que, nas situações em que um Estado- Membro já não garanta o respeito pela democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais, a União e os outros Estados- Membros têm o dever de proteger os direitos dos residentes desse Estado- Membro;
 - U. Considerando que os recentes desenvolvimentos demonstraram a urgência de rever e integrar os mecanismos existentes, bem como de desenvolver um mecanismo eficaz e capaz de garantir o respeito pelos princípios e valores do Tratado em toda a União;
 - V. Considerando que um novo mecanismo se deveria basear nos seguintes princípios orientadores: ser baseado em factos; ser objetivo; ser não discriminatório e equitativo; ser aplicável tanto a Estados-Membros como a instituições da União; ser baseado numa abordagem gradual, incluindo uma vertente preventiva e outra corretiva;
 - W. Considerando que um novo mecanismo deve visar oferecer um quadro único e coerente, que parta dos instrumentos e mecanismos existentes, incorporando-os, e elimine as lacunas existentes;
 - X. Considerando que a criação de um pacto europeu sobre a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (DED) não prejudica a aplicação direta do artigo 7.º, n.ºs 1 e 2 do TUE;
1. Convida a Comissão a submeter, até finais de 2016, uma proposta para a celebração de um pacto europeu sobre a democracia, Estado de direito e direitos fundamentais (DED), com base no artigo 295.º do TFUE, sob a forma de um acordo interinstitucional que preveja medidas que facilitem a cooperação entre as instituições da União e os seus Estados-Membros, no âmbito do artigo 7.º do TUE, integrando, alinhando e complementando os mecanismos existentes, seguindo as recomendações detalhadas fixadas no anexo;
 2. Recomenda, em especial, que os mecanismos do pacto europeu sobre a democracia, Estado de direito e direitos fundamentais (DED) incluam elementos preventivos e corretivos, e que sejam aplicáveis a todos os Estados-Membros, bem como às três principais instituições da União;

3. Insta a Comissão a apresentar até junho de 2017, o mais tardar, um novo projeto de acordo para a adesão da União à CEDH, tomando em consideração o parecer 2/13 do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), de 18 de dezembro de 2014;
4. Convida o Provedor de Justiça Europeu a emitir, como parte do seu relatório anual, recomendações específicas para as instituições da União em matéria de democracia, Estado de direito e direitos fundamentais (DED);
5. Apela à criação de um fundo da União, com base num projeto-piloto, para o aconselhamento jurídico a indivíduos e organizações em litígios relativos a violações da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais (DED), por parte de governos ou instituições da União;
6. Insta a Comissão a desenvolver e implementar uma campanha de sensibilização que forneça informações sobre os direitos dos cidadãos a um recurso judicial, bem como a outras vias de resolução de litígios relacionados com violações da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais (DED), por parte de um governo ou de instituições da União;
7. Convida o TJUE a apresentar propostas, de modo a acelerar os seus procedimentos a fim de melhorar o acesso à justiça para indivíduos que sofram violações no âmbito da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais (DED);
8. Recomenda que o painel de peritos DED, tal como proposto pelo acordo interinstitucional, avalie também o acesso à justiça a nível europeu, aplicando os mesmos critérios de referência ao TJUE e ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), incluindo aspetos como a independência e imparcialidade de tribunais e juízes, duração e custos do contencioso, execução das decisões dos tribunais, limites do controlo judicial e recursos disponíveis para os cidadãos e opções para um recurso coletivo e transfronteiras;
9. Considera ainda que qualquer futura revisão do Tratado deveria incluir as seguintes alterações:
 - O artigo 2.º do TUE deve tornar-se a base jurídica para processos por incumprimento e medidas legislativas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário;
 - Permitir aos tribunais nacionais, de acordo com o artigo 2.º do TUE, recorrerem ao TJUE em ações relativas à legalidade dos atos praticados pelos Estados-Membros;
 - Permitir que os indivíduos particulares interponham o recurso junto do TJUE;
 - Abolição do artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais, e conversão da Carta numa Declaração de Direitos da União;
 - Revisão da exigência de unanimidade nos domínios relacionados com o respeito, a proteção e a promoção dos direitos fundamentais, como a igualdade e a não discriminação;
10. Confirma que essas recomendações respeitam os direitos fundamentais e o princípio da

subsidiariedade;

11. Considera que quaisquer implicações financeiras das propostas solicitadas para o orçamento da União devem ser cobertas pelas dotações orçamentais existentes; sublinha que tanto para a UE como para os Estados- Membros, bem como para os cidadãos, a adoção e implementação destas propostas resultaria numa poupança substancial de custos e tempo, sendo, como tal, benéfica em termos económicos e sociais;
12. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução e as recomendações detalhadas constantes do anexo à Comissão, ao Conselho e aos Parlamentos e Governos dos Estados- Membros.

ANEXO – Recomendações detalhadas para um projeto de acordo interinstitucional sobre medidas relativas à monitorização e procedimentos de acompanhamento sobre a situação da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais nos Estados- Membros e instituições da UE

PROJETO DE ACORDO INTERINSTITUCIONAL

PACTO EUROPEU SOBRE A DEMOCRACIA, O ESTADO DE DIREITO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia:

Tendo em conta o preâmbulo do Tratado da União Europeia (TUE), nomeadamente o segundo, o quarto e o sétimo considerandos,

Tendo em conta os artigos 2.º e 3.º, n.º 1, o segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 3, e os artigos 6.º e 7.º do TUE, bem como os artigos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativos ao respeito, à promoção e à proteção da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais na UE, incluindo os artigos 70.º, 258.º, 259.º, 260.º, 263.º e 265.º do TFUE,

Tendo em conta o artigo 4.º, n.º 3, do TUE, o artigo 295.º do TFUE e o Protocolo (n.º 1) relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de setembro de 2000 (a seguir designada «a Carta»), proclamada no dia 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que entrou em vigor, juntamente com o Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009,

Tendo em conta os critérios de Copenhaga, em especial os capítulos 23.º e 24.º,

Tendo em conta a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, as convenções, recomendações, resoluções e relatórios da Assembleia Parlamentar, do Comité de Ministros, do Comissário para os Direitos Humanos e da Comissão de Veneza do Conselho da Europa,

Tendo em conta a lista de verificação em matéria de respeito pelo Estado de direito, aprovada pela Comissão de Veneza, na sua 160ª reunião plenária, em 18 de março de 2016, CDL-AD(2016)007,

Tendo em conta a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948,

Tendo em conta os Tratados das Nações Unidas sobre a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como a jurisprudência dos organismos instituídos pelo Tratado das Nações Unidas,

Tendo em conta as publicações da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), incluindo o Sistema de Informação Europeu sobre Direitos

Fundamentais (EFRIS) proposto no artigo da FRA intitulado «Fundamental rights in the future of the European Union's Justice and Home Affairs» (Os direitos fundamentais no futuro da justiça e assuntos internos da União Europeia, publicado em 31 de dezembro de 2013,

Tendo em conta a carta dos Ministros dos Negócios Estrangeiro da Alemanha, Dinamarca, Finlândia e Países Baixos enviada ao Presidente da Comissão em 6 de março de 2013,

Tendo em conta a nota da Presidência italiana intitulada «Assegurar o respeito pelo Estado de direito na União Europeia», de 15 de novembro de 2014,

Tendo em conta as conclusões do Conselho da União Europeia e dos Estados- Membros, reunidos no Conselho de 16 de dezembro de 2014, sobre a garantia do respeito pelo Estado de direito,

Tendo em conta as orientações sobre os passos metodológicos a seguir para averiguar a compatibilidade dos direitos fundamentais nas instâncias preparatórias do Conselho, de 19 de dezembro de 2014, 5377/15

Tendo em conta os mecanismos de monitorização e instrumentos de avaliação periódica da Comissão, incluindo o Mecanismo de Cooperação e Verificação (MCV), o Painel de Avaliação da Justiça na UE, os relatórios anticorrupção e a ferramenta de monitorização dos meios de comunicação social (European Media Monitor),

Tendo em conta a comunicação da Comissão intitulada «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito», de 11 de março de 2014 (COM(2014)0158),

Tendo em conta o Acordo Interinstitucional «Legislar melhor» (COM(2015) 216),

Tendo em conta a declaração do primeiro vice- presidente Frans Timmermans sobre a situação na Hungria, de 19 de maio de 2015, SPEECH/15/5010,

Tendo em conta a declaração do primeiro vice- presidente Frans Timmermans e do Comissário Günther Oettinger sobre a situação na Polónia, de 19 de janeiro de 2016, SPEECH/16/114,

Tendo em conta o diálogo aberto entre a Comissão e o governo polaco ao abrigo do quadro do Estado de direito na União Europeia, anunciado em 13 de janeiro de 2016,

Tendo em conta a sua resolução de 7 de julho de 2013 sobre a situação dos direitos fundamentais: normas e práticas na Hungria, (2012/2130(INI)), em especial o parágrafo 79.º,

Tendo em conta a resolução do Parlamento Europeu, de 27 de fevereiro de 2014, sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia (2012),(2013/2078(INI)),

Tendo em conta a resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia (2013-2014), (2014/2254(INI)),

Tendo em conta a sua resolução, de 10 junho de 2015, sobre a situação na Hungria,

(2015/2700(RSP)), em especial o parágrafo 12.º,

- (1) Considerando a necessidade de criação de um mecanismo para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (DED), que seja objetivo, fundamentado e aplicado de forma igual a todos os Estados-Membros e que inclua tanto uma dimensão preventiva como uma dimensão corretiva;
- (2) Considerando que o objetivo primário de tal mecanismo deveria ser a prevenção de violações da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais (DED), providenciando, ao mesmo tempo as ferramentas necessárias para tornar operacionais tanto a vertente preventiva como a corretiva, previstas pelo artigo 7.º do TUE;
- (3) Considerando que a duplicação e a criação desnecessária de novas estruturas deve ser evitada e que se deve dar preferência à integração e incorporação dos instrumentos existentes;
- (4) Considerando que a elaboração de definições, normas e critérios de referência relacionados com a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (DED) não é uma decisão única, mas sim um processo permanente e interativo, baseado num amplo debate e consulta públicos, bem como na revisão regular e partilha das melhores práticas;
- (5) Considerando que só um mecanismo que seja amplamente apoiado pelos cidadãos da União e que lhes permita fazerem parte do processo pode ser eficiente;
- (6) Considerando que os Estados-Membros são primeiramente responsáveis pela defesa das normas comuns, mas que, caso falhem, a União tem um dever de intervenção para proteger o seu núcleo constitucional e assegurar que os valores consagrados no artigo 2.º do TUE estejam garantidos para todos os cidadãos em todo o território da União;
- (7) Considerando que existem vários instrumentos para fazer frente a uma violação grave dos valores da União, mas que estes carecem de critérios de referência claros e objetivos;

ACORDARAM NO SEGUINTE

Artigo 1.º

Os valores nucleares e princípios fundamentais da União, nomeadamente a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (DED), devem ser respeitados em todo o território da União Europeia através de um pacto europeu sobre a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (DED), o qual deverá consistir numa definição, elaboração, monitorização e execução dos mesmos valores e princípios e aplicar-se tanto aos Estados-Membros como às instituições da União;

Artigo 2.º

Os elementos nucleares do pacto europeu sobre a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (DED) devem consistir num painel de avaliação DED, num semestre DED, incluindo um debate anual interparlamentar com base desse mesmo

painel de avaliação, bem como em medidas para remediar possíveis riscos e violações e para a ativação das vertentes preventiva ou corretiva, previstas pelo artigo 7.º do Tratado da União Europeia, e, no seio das instituições europeias, num ciclo de políticas DED.

Artigo 3.º

O semestre DED deve ser ampliado, de modo a incorporar o quadro do Estado de direito da Comissão e o diálogo sobre o Estado de direito do Conselho num único instrumento da União.

SECÇÃO I: Painel de Avaliação DED

Artigo 4.º

Um painel de avaliação relativo ao estado da DED nos Estados-Membros deverá ser elaborado por um painel independente de peritos e aprovado pela Comissão.

Artigo 5.º

O painel de avaliação DED deve incorporar, substituir e completar os instrumentos existentes, em especial o Painel de Avaliação da Justiça, o mecanismo de cooperação e verificação (MCV) para a Bulgária e a Roménia, o monitor do pluralismo dos meios de comunicação social e o relatório anticorrupção e procedimentos para a avaliação pelos pares baseados no artigo 70.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Artigo 6.º

O painel de avaliação DED deve ser elaborado utilizando uma variedade de fontes, incluindo:

- Contribuições dos Estados-Membros;
- A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), em especial o Sistema de Informação Europeu sobre Direitos Fundamentais (European Fundamental Rights Information System, EFRIS);
- Outras agências especializadas da União, em especial a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD), o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (IEIG), a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound), e o Eurostat;
- Peritos, académicos, organizações não governamentais (ONG), associações profissionais e setoriais de, por exemplo, juízes, advogados e jornalistas;
- Índices e critérios de referência existentes desenvolvidos por organizações internacionais e ONG;
- O Conselho da Europa, nomeadamente a Comissão de Veneza e a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ);

- Organizações não europeias como as Nações Unidas (ONU) e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE);
- Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

Artigo 7.º

O painel de avaliação DED compreende uma parte geral e relatórios específicos por país, incluindo recomendações.

Artigo 8.º

O painel de avaliação para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais, deve basear-se num conjunto de indicadores dividido em três categorias, apresentado num formato harmonizado e acompanhado de relatórios específicos por país.

8.1. Indicadores para a Democracia:

- Separação de poderes
- A natureza imparcial do Estado
- A reversibilidade das decisões políticas, após as eleições
- A existência de controlos e equilíbrios institucionais que garantem que o Estado imparcial não seja posto em causa
- A permanência do Estado e das instituições, assente na imutabilidade da Constituição
- Liberdade e pluralismo dos meios de comunicação
- Integridade e ausência de corrupção
- Transparência e responsabilização
- Título V da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («a Carta»)

8.2. Indicadores para o Estado de direito:

- Legalidade
- Segurança jurídica
- Prevenção do abuso ou desvio de poder
- Igualdade perante a lei e a não discriminação
- Acesso à justiça: independência e imparcialidade, julgamento equitativo, justiça constitucional (quando aplicável)
- Desafios específicos para o Estado de direito: corrupção, conflito de interesses, recolha

de dados pessoais e vigilância

- Título V da Carta

8.3. Direitos fundamentais:

- Título I a IV da Carta

Artigo 9.º

A avaliação do estado da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais (DED) nos Estados-Membros, bem como o desenvolvimento de projetos de recomendações específicos por país, devem ser efetuados por um amplo e representativo painel de peritos independentes («painel de peritos DED»), tendo como base uma revisão quantitativa e qualitativa dos dados e informações disponíveis.

9.1. O painel de peritos DED deve ser composto pelos seguintes membros:

- Um perito independente designado por cada Estado-Membro;
- Dez peritos académicos designados pela Federação Europeia das Academias de Ciências (All European Academies - ALLEA);
- Dez peritos designados pela Rede Europeia de Instituições Nacionais para os Direitos Humanos (ENNHRI);
- Dois peritos designados pela Comissão de Veneza e outros dois peritos designados pelo Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa;
- Dez antigos juizes designados pela Comissão para a Eficiência da Justiça (CEPEJ);
- Dois peritos, designados pelas Nações Unidas (NU) e pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE).

9.2. O painel de peritos DED é presidido pelo Presidente do Comité Científico da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA).

9.3. Com vista a facilitar o desenvolvimento do projeto de painel de avaliação DED e dos projetos de recomendação para os países, a Comissão deve fornecer ao painel de peritos DED um secretariado, permitindo que aquele funcione eficientemente, em especial através da recolha de dados e das fontes informativas que devem ser revistas e avaliadas e do fornecimento de apoio administrativo durante o processo de elaboração.

Artigo 10.º

Os peritos devem atribuir uma pontuação a cada um dos indicadores para cada um dos Estados-Membros: satisfatório (verde), risco (amarelo), infração ou violação (vermelho). A pontuação final deve ser a média dos pontos atribuídos pelo painel de peritos DED. Este exercício de pontuação deve ser efetuado de maneira autónoma e independente por cada um dos peritos, a fim de salvaguardar a independência do painel de peritos DED e a objetividade do painel de avaliação DED. Os membros do painel de

peritos DED poderão, no entanto, consultar-se, a fim de discutir os métodos e normas acordadas.

- 10.1. Os indicadores devem ser revistos anualmente e elaborados, aperfeiçoados, enriquecidos e modificados permanentemente, se necessário, por comum acordo entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, após consulta dos parlamentos nacionais, dos peritos e da sociedade civil.

Artigo 11.º

O painel de avaliação DED deve ser adotado da seguinte forma:

- O projeto de painel de avaliação DED, incluindo as recomendações específicas por país, deve ser desenvolvido anualmente pelo painel de peritos DED;
- O painel de peritos DED deve avaliar os dados e informações disponíveis e atribuir pontuações verdes, amarelas e vermelhas para cada um dos indicadores DED a cada um dos Estados- Membros ou instituições da União avaliadas;
- O projeto de painel de avaliação DED e os projetos de recomendações específicas por país devem ser tornados públicos;
- A Comissão deve aprovar formalmente o painel de avaliação DED e os relatórios específicos por país, incluindo as recomendações, e submetê- los aos Estados- Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho, servindo eles de base para o semestre DED.

SECÇÃO II: Semestre DED

Artigo 12.º

A adoção do painel de avaliação DED pela Comissão deve dar início ao semestre DED, o qual deve abordar os resultados do painel de avaliação DED e as recomendações incluídas nos relatórios específicos por país, seguindo os seguintes passos:

- O Parlamento Europeu deve realizar um debate interparlamentar sobre o painel de avaliação DED, e aprovar uma resolução;
- O Conselho deve realizar um debate anual e aprovar as suas conclusões, partindo do seu diálogo sobre o Estado de direito e baseando-se no painel de avaliação DED, convidando ainda os parlamentos nacionais a apresentarem uma resposta ao painel de avaliação DED, às propostas ou reformas;
- Com base no painel de avaliação DED, nas recomendações do Parlamento Europeu e nas conclusões do Conselho, a Comissão pode decidir lançar uma ação por «incumprimento sistémico», ao abrigo do artigo 2.º do TUE e do artigo 258.º do TFUE, aglutinando vários casos de incumprimento numa só ação;
- Com base no painel de avaliação DED, nas recomendações do Parlamento Europeu e nas conclusões do Conselho, a Comissão pode decidir submeter uma proposta para uma avaliação da implementação, pelos Estados- Membros, das políticas da União em

matéria de liberdade, segurança e justiça, de acordo com o artigo 70.º do TFUE.

- 12.1. Com base no painel de avaliação DED, se um Estado-Membro obtiver uma pontuação verde em todos os indicadores, não terão de ser tomadas mais medidas.
- 12.2. Com base no painel de avaliação DED, se um Estado-Membro obtiver uma ou mais pontuações amarelas, a Comissão deve iniciar um diálogo com esse Estado-Membro, tendo como base o seu quadro do Estado de direito e tomando em consideração o relatório específico para esse país.
 - 12.2.1. Nos casos em que um Estado-Membro apresente pontuações amarelas em um terço dos indicadores, deve ser considerado que existe um risco manifesto de violação grave dos valores enumerados pelo artigo 2.º do TUE e que existem motivos suficientes para a invocação do artigo 7.º, n.º 1, do TUE. A Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu devem discutir a questão e tomar uma decisão fundamentada, que deve ser tornada pública.
- 12.3. Com base no painel de avaliação DED, se um Estado-Membro apresentar uma ou mais pontuações vermelhas, a Comissão iniciará um diálogo com esse Estado-Membro, tendo em consideração o respetivo relatório específico por país.
 - 12.3.1. No caso de um Estado-Membro apresentar pontuações vermelhas em mais do que um quarto dos indicadores, ou se tiver uma pontuação vermelha em um ou dois indicadores durante um período de, pelo menos, dois anos, ou se, apesar do diálogo com a Comissão, ou de um procedimento nos termos do artigo 7.º, n.º 1, o número de pontuações vermelhas aumentar, considera-se que existe uma grave e persistente violação dos valores enumerados no artigo 2.º do TUE e que existem motivos suficientes para a invocação do artigo 7.º, n.º 2 do TUE. A Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu devem discutir a questão e tomar uma decisão fundamentada, que deve ser tornada pública.

Artigo 13.º

O painel de avaliação DED deve expirar cinco anos após a sua entrada em vigor, a não ser que os signatários decidam renová-lo por um período por eles determinado.

SECÇÃO III: Ciclo de políticas DED nas instituições da União

Artigo 14.º

Deve ser efetuada uma avaliação sistemática do impacto dos direitos fundamentais para todas as propostas legislativas apresentadas pela Comissão, de acordo com o artigo 20.º do acordo interinstitucional «Legislar Melhor»;

- 14.1. Um painel de peritos independentes, a designar pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, deverá avaliar o respeito pela DED das propostas legislativas, após a conclusão das negociações interinstitucionais e antes da sua adoção formal, de acordo com o artigo 12.º do acordo interinstitucional «Legislar Melhor». O painel deve prestar aconselhamento durante as negociações interinstitucionais.

Artigo 15.º

Deve ser criado um grupo de trabalho interinstitucional para a avaliação do impacto («grupo de trabalho»), a fim de melhorar a cooperação interinstitucional para a avaliação do impacto e criar uma cultura de respeito pelos direitos fundamentais e pelo Estado de direito. O painel deve, numa primeira fase, consultar peritos nacionais, a fim de melhor prever os desafios à implementação nos Estados-Membros, bem como ajudar a superar diferentes interpretações e perceções das diversas instituições da União no que diz respeito ao impacto dos direitos fundamentais e do Estado de direito em atos jurídicos da União. O grupo de trabalho deve basear-se nas orientações sobre a metodologia a seguir para verificar a compatibilidade em relação aos direitos fundamentais nas instâncias preparatórias do Conselho (5377/15), na ferramenta n.º 24 da caixa de ferramentas para legislar melhor e no artigo 38.º do Regimento do Parlamento Europeu, a fim de garantir o respeito e promoção da DED.

Artigo 16.º

O relatório anual da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu sobre a execução e o respeito pelo Estado de direito e pelos direitos fundamentais por parte das instituições da União deve ser incluído no ciclo anual de políticas DED do painel de controlo DED:

- Relatório anual sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais;
- Relatório Anual sobre a aplicação do direito da UE;
- Relatório anual sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho¹.

Artigo 17.º

O presente acordo entra em vigor...

Feito em...

Pelo Parlamento Europeu

O Presidente

Pelo Conselho da União Europeia

O Presidente

¹ 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).

Pela Comissão Europeia

O Presidente

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A Europa tem uma longa tradição no domínio da democracia, do Estado de direito e dos direitos dos cidadãos, com raízes na democracia ateniense, no Direito romano, na Magna Carta de 1215, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais.

Além disso, a União Europeia consagrou a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (DED) no seus princípios e objetivos principais inscritos nos primeiros artigos dos Tratados, bem como nos critérios de adesão à UE. As tentativas de inclusão nos Tratados de uma referência às raízes judaico-cristãs da Europa saíram malogradas, mas demonstram que a União Europeia é vista como uma comunidade de valores. Nas suas políticas externas, a UE salienta a importância dos direitos humanos e da governação democrática e espera-se que os imigrantes que residem na Europa respeitem e adotem os nossos valores comuns.

A União Europeia dispõe de uma ampla gama de instrumentos para fazer cumprir as suas leis e Tratados no que toca a questões materiais. A Comissão Europeia pode ordenar aos Estados-Membros que adaptem os seus orçamentos, programas de saúde pública ou decisões fiscais, a fim de torná-los conformes com o direito da UE. Nesses casos, os Estados-Membros não questionam o facto de serem obrigados a respeitar o direito da UE, de acordo com os Tratados da UE. O mesmo já não acontece quando se trata do cumprimento das obrigações previstas no Tratado em matéria de democracia, Estado de direito e direitos fundamentais. As tentativas da Comissão Europeia, enquanto guardiã dos Tratados, de lembrar a um Estado-Membro os compromissos que assumiu são recebidas com relutância ou com uma veemente recusa em reconhecer regras estabelecidas de comum acordo e a autoridade da UE para as fazer cumprir. A intervenção da Comissão tem sido tímida e arbitrária. Além disso, as próprias instituições da UE têm por vezes desrespeitado os princípios fundamentais da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais.

Embora a UE disponha de vários instrumentos para garantir o respeito pelos princípios da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais, continuam a existir lacunas substanciais e, na prática, estes instrumentos evidenciam um alcance limitado, são inadequados e ineficientes, ou a sua aplicação é improvável. Em alguns casos, a sua aplicação desigual é considerada por muitos como politicamente motivada, arbitrária e visando, de maneira injusta, certos países. Não existe nenhum mecanismo integrado para uma monitorização sistemática, imparcial e completa de todos os Estados-Membros e das suas instituições.

Deste modo, torna-se imperativo adotar uma estrutura que permita à UE combater tanto as infrações à legislação específica da UE, como as sérias ameaças (e riscos de ameaças) à democracia, ao Estado de direito e aos direitos fundamentais. Os Tratados conferem a maior das importâncias aos valores europeus, sendo mais do que tempo de reconhecer, também na prática, a importância desses valores.

As falhas da UE na defesa das suas próprias normas e a percepção de que não existem valores europeus comuns estão também a minar a confiança mútua e o estabelecimento de um quadro jurídico estável e fiável, essencial para o bom funcionamento da UE em todos os domínios de intervenção. De acordo com o Tratado, e em especial com os artigos 2.º, 3.º, n.º 1, e o artigo

7.º do TUE, a União Europeia tem o dever de defender a sua base constitucional e valores nucleares, partilhados entre todos os Estados-Membros.

Com base nos documentos de trabalho apresentados e discutidos em comissão, e tendo em consideração as várias contribuições de partes interessadas externas, bem como os dois estudos comissionados pela Direção-Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, a relatora recomenda a adoção de um Pacto Europeu sobre a Democracia, o Estado de direito e os Direitos Fundamentais (DED), sob a forma de um acordo interinstitucional.

O acordo interinstitucional proposto visa estabelecer medidas que facilitem a cooperação das instituições da UE e dos Estados-Membros, no âmbito do artigo 7.º do TUE, integrando, alinhando e complementando os mecanismos já existentes. Além do mais, preverá um mecanismo de revisão integrado, aplicável a todos os Estados-Membros, bem como às três principais instituições europeias. O fluxograma inserido no final da exposição de motivos explica de forma detalhada os procedimentos e responsabilidades no que se refere à execução do Pacto Europeu sobre a Democracia, o Estado de direito e os Direitos Fundamentais, baseando-se nos seguintes três elementos: um painel de avaliação DED, um semestre DED e um ciclo de políticas DED nas instituições europeias.

Em vez de criar novos procedimentos, a relatora recomenda que o acordo interinstitucional proposto se baseie em e integre os instrumentos já existentes, em especial o quadro do Estado de direito da Comissão Europeia e o diálogo sobre o Estado de direito estabelecido pelo Conselho, ampliando esse acordo com um sistema de relato (painel de avaliação DED), notificação e sanções (ação por incumprimento, ou, em última instância, invocação do artigo 7.º). Este novo quadro a implementar deve ser imparcial, fundamentado, aplicado de forma igualitária a todos os Estados-Membros e incluir uma dimensão preventiva e corretiva.

Além do acordo interinstitucional proposto, a relatora também recomenda uma série de medidas não legislativas adicionais que devem ser implementadas com o fim de assegurar uma abordagem global do objetivo de garantir os valores sobre os quais a UE foi fundada, em especial no que respeita ao acesso à justiça a nível europeu.

PACTO EUROPEU SOBRE A DEMOCRACIA, O ESTADO DE DIREITO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

