



2020/2072(INL)

11.9.2020

PARECER

da Comissão dos Assuntos Constitucionais

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

sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais
(2020/2072(INL))

Relator de parecer: Włodzimierz Cimoszewicz

(Iniciativa – artigo 47.º do Regimento)

PA_INL

SUGESTÕES

A Comissão dos Assuntos Constitucionais 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:
- 1. Recorda que a arquitetura da UE para o Estado de direito, a democracia e os direitos fundamentais tem estado em constante desenvolvimento desde a criação da Comunidade Europeia (CE) e tem sido reforçada tanto pela jurisprudência do Tribunal de Justiça como por alterações decorrentes de sucessivos tratados, e que, atualmente, o Estado de direito, a democracia e os direitos fundamentais foram elevados pelo Tratado de Lisboa de princípios comuns a valores fundamentais da União; acredita firmemente que este processo de desenvolvimento deve ser prosseguido;
- 2. Recorda que a UE codificou nos seus critérios de Copenhaga que a adesão à União exige que o país candidato disponha de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e proteção das minorias;
- 3. Considera contraditório que se verifique se os futuros Estados-Membros cumprem estes valores antes da sua adesão à União, quando a UE não dispõe de instrumentos eficazes para fazer respeitar estes princípios fundamentais depois de os países candidatos se tornarem Estados-Membros;
- 4. Sublinha que a falta de mecanismos de acompanhamento, de avaliação e de supervisão dos princípios fundadores jurídicos da UE não constituiria um problema se os Estados-Membros respeitassem estes princípios após a adesão à União Europeia;
- 5. Considera que a situação em matéria de Estado de direito, democracia e direitos fundamentais se deteriorou substancialmente em vários Estados-Membros, o que é profundamente lamentável; lamenta que a pandemia de COVID-19 tenha sido também utilizada em alguns Estados-Membros para limitar ainda mais os direitos e as liberdades fundamentais dos cidadãos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais; salienta a necessidade de um acompanhamento constante de quaisquer medidas desta natureza, a fim de as suspender ou levantar logo que deixem de ser estritamente necessárias para proteger a saúde pública;
- 6. Salienta que o Estado de direito está intrinsecamente ligado ao respeito pela democracia e pelos direitos fundamentais e que, por conseguinte, os três princípios devem ser conjuntamente monitorizados;
- 7. Sublinha que a União assenta num conjunto de princípios comuns de democracia, Estado de direito e direitos fundamentais, consagrados no artigo 2.º do TUE; acredita firmemente que é necessário um mecanismo de acompanhamento que abranja totalmente o artigo 2.º do TUE e não crie uma hierarquia de valores, abrangendo antes todos os valores da União e garantindo a sua devida avaliação; recorda, em particular, a importância de promover e defender o Estado de direito, que constitui um valor fundamental da União enquanto comunidade baseada no direito, e a obrigação dos Estados-Membros de assegurarem uma tutela jurisdicional efetiva;

8. Recorda que a UE ainda não dispõe de um mecanismo eficaz para acompanhar, prevenir e acabar com as ameaças sistémicas aos valores da UE nos Estados-Membros; toma nota, neste contexto, da Comunicação da Comissão sobre «Prosseguir o reforço do Estado de direito na União» e das ações nela previstas; exorta a Comissão a aplicar o quadro proposto em matéria de Estado de direito sem atrasos indevidos; considera necessária uma reflexão sobre a forma de impor sanções no futuro que possam ser eficazes, dissuasivas e proporcionadas;
9. Sublinha a importância de conceber um mecanismo objetivo e baseado em dados concretos que avalie a democracia, o Estado de direito e o respeito pelas liberdades fundamentais de forma justa e imparcial; reconhece que a criação deste mecanismo deve estar ligada ao reforço do funcionamento democrático na União; lamenta que anteriores pedidos de diálogo com governos específicos tenham conduzido apenas a soluções limitadas;
10. Recorda que a adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais constitui uma obrigação jurídica nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do TUE; reitera a necessidade de concluir o processo de adesão com celeridade para garantir um quadro uniforme para a proteção dos direitos humanos a nível europeu e reforçar a proteção dos direitos e das liberdades fundamentais na UE; insta, por conseguinte, a Comissão a intensificar os esforços no sentido da plena aplicação dos Tratados e para concluir as negociações sem demora injustificada;
11. Insiste em que as instituições da União devem manter entre si uma cooperação leal, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, do TUE, e, por conseguinte, contribuir, sem parcialidade política, para a defesa dos valores da União, em conformidade com as disposições estabelecidas nos Tratados; solicita que essas atividades sejam regidas por um acordo interinstitucional e que os mecanismos existentes sejam consolidados, elaborando relatórios anuais sobre a situação em todos os Estados-Membros com base na avaliação de um painel de peritos independentes e estabelecendo medidas preventivas e corretivas;
12. Considera que, tendo em vista uma aplicação eficaz, nos termos do artigo 295.º do TFUE, o futuro Acordo Interinstitucional sobre o reforço dos valores da União também deve criar procedimentos claros para coordenar a cooperação entre as instituições neste domínio; observa que a criação desnecessária de novas estruturas ou a sua duplicação devem ser evitadas e que se deve dar preferência à integração e incorporação dos instrumentos existentes;
13. Salaria a necessidade de um sistema de acompanhamento que siga de perto as situações em todos os Estados-Membros; apela à inclusão de um debate sobre as conclusões do relatório anual no Conselho e numa conferência interparlamentar organizada pelo Parlamento num ciclo anual de acompanhamento;
14. Insiste em que o ciclo anual de acompanhamento deve reger-se, em todas as suas fases, pelos princípios da transparência, da imparcialidade e da igualdade entre os Estados-Membros, ter por base provas objetivas, indicadores e critérios mensuráveis, ser protegido de qualquer estratégia de desinformação maliciosa e traduzir-se em medidas eficazes e realistas, como processos por infração ou sanções, se for caso disso;

15. Salaria que o Conselho da Europa desempenha um papel fundamental no controlo do respeito pela democracia, pelos direitos fundamentais e pelo Estado de direito na Europa; insiste, por conseguinte, em que as consultas com o Conselho e, sobretudo, com a Comissão de Veneza sejam realizadas regularmente e que a sua avaliação seja tida em conta nas avaliações e recomendações do novo mecanismo de acompanhamento conjunto;
16. Recorda que, embora no quadro jurídico da UE o Estado de direito seja explicitamente mencionado como um valor comum à UE e aos seus Estados-Membros (artigo 2.º do TUE), os Tratados da UE não incluem uma definição do conceito; salienta que o Estado de direito é um conceito complexo e, em muitos aspetos, vago e que, por conseguinte, a configuração do ciclo anual de acompanhamento exigiria um consenso sobre os princípios do Estado de direito comum a todos os Estados-Membros; entende que, no sentido mais estrito, o Estado de direito é caracterizado por um sistema em que as leis são aplicadas e o seu respeito é garantido; considera que a Comissão deve adotar uma definição ampla deste conceito, com base nos princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, bem como nos conceitos e princípios expressos na lista de critérios para verificar o Estado de direito da Comissão de Veneza;
17. Considera que, tanto no âmbito de estabelecimento do Acordo Interinstitucional como do funcionamento do ciclo anual de acompanhamento, as instituições devem, em conformidade com o artigo 11.º do TUE, manter um diálogo aberto com os representantes da sociedade civil e as partes interessadas e os respetivos pontos de vista e contributos devem ser tornados públicos nesse processo e incluídos nos relatórios anuais; entende que o ciclo anual de acompanhamento deve, pois, prever consultas regulares e abertas com as organizações da sociedade civil em todas as fases do ciclo anual de acompanhamento; sugere que outras instituições, organismos e agências da UE, organizações internacionais, redes e associações judiciais, universidades e grupos de reflexão, bem como os parlamentos nacionais dos Estados-Membros, contribuam, se for caso disso, com os seus contributos;
18. Salaria que, no caso da Roménia e da Bulgária, foi criado um Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV) aquando da sua adesão à UE em 1 de janeiro de 2007 como medida transitória para ajudar os dois países a colmatar lacunas nos domínios da reforma do sistema judicial, da corrupção e da criminalidade organizada, e que, 13 anos após a adesão, o mecanismo ainda é aplicado em ambos os países; entende que o ciclo anual de acompanhamento, que seria igualmente aplicável a todos os Estados-Membros da União Europeia, deve substituir o MCV; entende que os critérios definidos pela Comissão Europeia para avaliar os progressos no quadro do MCV poderiam ser utilizados durante o ciclo anual de acompanhamento;
19. Reconhece que os Estados-Membros devem poder apresentar as suas posições na íntegra durante o ciclo anual de acompanhamento, sem por em causa a eficiência do procedimento e no respeito do princípio da igualdade entre todos os Estados-Membros; sublinha a importância de os Estados-Membros adotarem uma abordagem ativa e responsável relativamente ao ciclo anual de acompanhamento;

20. Salaria que qualquer mecanismo só será eficaz se for acompanhado de incentivos positivos, como um financiamento específico para apoiar as organizações da sociedade civil empenhadas na promoção dos direitos fundamentais, do Estado de direito e dos princípios democráticos; sublinha, por conseguinte, que para proteger eficazmente os valores da UE é necessário não só prever um apoio financeiro adequado para as organizações da sociedade civil que defendem a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais, tanto a nível nacional como regional, conforme previsto na proposta de regulamento que cria o programa «Direitos e Valores», mas também prestar um apoio global às pessoas que denunciam violações dos valores da UE; salienta a importância de defender a vertente «Valores da União» do programa «Direitos e Valores» no Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027;
21. Insiste em que o ciclo de acompanhamento anual seja plenamente integrado no Regulamento sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros¹ estabelecendo uma correlação entre as transferências orçamentais e os resultados do processo de acompanhamento e, ao mesmo tempo, protegendo os interesses legítimos dos destinatários finais e dos beneficiários dos fundos da União; considera que o regulamento deve incluir critérios e indicadores suficientemente pormenorizados e mensuráveis, a fim de permitir uma avaliação das violações do Estado de direito e a aplicação de sanções;
22. Considera que a Comissão se deve basear nas avaliações realizadas no contexto do ciclo anual de acompanhamento para adotar decisões e formular recomendações sobre a oportunidade de lançar processos por infração sistémica; insta a Comissão a fazer pleno uso dos seus poderes neste sentido;
23. Sublinha, além disso, que um atraso considerável nos acórdãos, em particular nos processos relacionados com o Estado de direito, poder traduzir-se em prejuízos irreversíveis e graves causados pelo retrocesso do Estado de direito, pelo que deve ser dada maior consideração ao reforço do potencial e do papel do Tribunal de Justiça na defesa do Estado de direito; considera que, para este efeito, se pode prever um procedimento acelerado em todos esses casos, com a aplicação sistemática de medidas provisórias; insta a Comissão a solicitar sistematicamente ao Tribunal a aplicação de medidas provisórias, nos termos do artigo 279.º do TFUE, nos casos urgentes relacionados com os valores da União, em particular quando a ausência de tais medidas seja suscetível de causar danos irreparáveis aos cidadãos da UE ou à ordem jurídica da UE, e a solicitar que seja ordenado o pagamento de uma coima nos casos de incumprimento das medidas provisórias;
24. Insiste em que, a par do ciclo anual, em casos específicos excepcionais justificados pela gravidade das possíveis consequências das violações da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais e pela dimensão dos seus efeitos, o Parlamento Europeu ou o Conselho devem poder solicitar à Comissão que elabore um relatório urgente sobre a

¹ Proposta de regulamento sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros (COM(2018)0324 final).

situação;

25. Salaria que a Conferência sobre o Futuro da Europa é o contexto propício para melhor compreender a necessidade de proteger os valores fundadores da União e abordar a crise que atravessam e poderá ser uma oportunidade para debater a integração nos Tratados de um procedimento que vise aplicar estes valores de forma mais concreta; sublinha que a Conferência conferirá um novo ímpeto ao debate europeu sobre o reforço da democracia europeia;
26. Propõe um reforço da eficácia do artigo 7.º garantindo a presença do Parlamento nas audições previstas no artigo 7.º e, caso venham a ser introduzidas alterações ao Tratado no futuro, mediante a supressão do requisito de unanimidade e o reforço do mecanismo de sanções;
27. Exige o reforço do Tribunal de Justiça da União Europeia mediante a introdução de um instrumento de reclamação individual para os cidadãos; sublinha a necessidade de criar um mecanismo para a arbitragem de questões constitucionais; propõe que estes temas sejam debatidos durante a próxima Conferência sobre o Futuro da Europa;
28. Apela à revisão do Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho, de 15 de fevereiro de 2007, sobre a Agência dos Direitos Fundamentais, a fim de reforçar o mandato e a capacidade da Agência para defender os valores consagrados no artigo 2.º do TUE e para que possa, por sua própria iniciativa, emitir pareceres não vinculativos sobre projetos de legislação da UE, bem como para promover consultas sistemáticas com a Agência.

INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER

Data de aprovação	1.9.2020
Resultado da votação final	+ : 22 - : 5 0 : 1
Deputados presentes no momento da votação final	Gerolf Annemans, Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Fabio Massimo Castaldo, Włodzimierz Cimoszewicz, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund, Charles Goerens, Esteban González Pons, Brice Hortefeux, Laura Huhtasaari, Giuliano Pisapia, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Domènec Ruiz Devesa, Jacek Saryusz-Wolski, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Antonio Tajani, László Trócsányi, Mihai Tudose, Loránt Vincze, Rainer Wieland
Suplentes presentes no momento da votação final	Gilles Boyer, Jorge Buxadé Villalba, Cristian Ghinea, Maite Pagazaurtundúa, Nikolaj Villumsen

VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER

22	+
GUE/NGL	Helmut Scholz, Nikolaj Villumsen
NI	Fabio Massimo Castaldo
PPE	Esteban González Pons, Brice Hortefeux, Paulo Rangel, Antonio Tajani, Loránt Vincze, Rainer Wieland
RENEW	Gilles Boyer, Cristian Ghinea, Charles Goerens, Maite Pagazaurtundúa
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Giuliano Pisapia, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Mihai Tudose
VERTS/ALE	Damian Boeselager, Gwendoline Delbos Corfield, Daniel Freund

5	-
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Jacek Saryusz Wolski
ID	Gerolf Annemans, Laura Huhtasaari, Antonio Maria Rinaldi

1	0
PPE	László Trócsányi