



Bruxelas, 30.9.2020
COM(2020) 580 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito
Situação na União Europeia**

{SWD(2020) 300 à 326}

*O Estado de direito ajuda a proteger as pessoas da lei do mais forte.
É o garante dos nossos direitos e liberdades fundamentais.
Permite-nos dar a nossa opinião e ser informados por uma imprensa livre.*

Discurso da presidente Ursula von der Leyen sobre o estado da União 2020

1. Introdução

A União Europeia funda-se num conjunto de valores comuns, incluindo os direitos fundamentais, a democracia e o Estado de direito¹. Estes valores constituem a pedra angular das nossas sociedades e da nossa identidade comum. Para uma democracia prosperar, são necessários tribunais independentes que garantam a proteção dos direitos fundamentais e das liberdades cívicas, bem como uma sociedade civil ativa e meios de comunicação livres e pluralistas. A UE é reconhecida internacionalmente por seguir normas muito rigorosas nestes domínios². No entanto, estas normas rigorosas nem sempre são aplicadas de forma equitativa, há margem para a introdução de melhorias e existe sempre o risco de um retrocesso. A defesa dos nossos valores fundamentais é uma responsabilidade partilhada por todas as instituições da UE e por todos os Estados-Membros, e todos devem desempenhar o seu papel.

*O que é o Estado de direito?*³

O Estado de direito está consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia como um dos valores comuns a todos os Estados-Membros. Em qualquer regime que respeite o Estado de direito os poderes públicos só podem agir dentro dos limites impostos por lei, em conformidade com os valores da democracia e dos direitos fundamentais, sob a supervisão de tribunais independentes e imparciais. O Estado de direito contempla princípios como a legalidade, que requer um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista; a segurança jurídica; a proibição do exercício arbitrário do poder executivo; a tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes e imparciais e a fiscalização jurisdicional efetiva, incluindo o respeito dos direitos fundamentais; assim como os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei. Estes princípios foram reconhecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Além disso, o Conselho da Europa já definiu normas e formulou pareceres e recomendações que fornecem orientações sólidas para promover e defender o Estado de direito.

O Estado de direito é um princípio bem estabelecido. Embora os Estados-Membros tenham identidades nacionais, sistemas jurídicos e tradições diferentes, no essencial, a noção de Estado de direito é a mesma em toda a UE. O respeito do Estado de direito é essencial para

¹ Artigo 2.º do Tratado da União Europeia. A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

² World Justice Project – Índice do Estado de Direito; Fórum Económico Mundial – *The Global Competitiveness Report* [Relatório de Competitividade Global]; Transparência Internacional – Índice de Perceção da Corrupção; Repórteres sem Fronteiras – Índice Mundial da Liberdade de Imprensa.

³ Ver COM(2019) 163 – Prosseguir o reforço do Estado de direito na União: Ponto da situação e eventuais medidas futuras, e COM(2019) 343 – Reforçar o Estado de direito na União: Plano de Ação. A jurisprudência recente do Tribunal de Justiça da União Europeia é também especialmente importante.

que os cidadãos e as empresas confiem nas instituições públicas e os seus princípios fundamentais são apoiados por cidadãos em todos os Estados-Membros⁴. O Estado de direito tem um impacto direto na vida de todos os cidadãos. É uma condição indispensável à garantia do princípio da igualdade de tratamento perante a lei e para a defesa dos direitos dos cidadãos da UE. É essencial para a aplicação da legislação e das políticas da UE e para uma União de igualdade, de oportunidades e de justiça social. As circunstâncias particulares de 2020 trouxeram desafios acrescidos no domínio dos direitos dos cidadãos e exigiram a aplicação de algumas restrições às nossas liberdades – como a liberdade de circulação, a liberdade de reunião ou a liberdade de empresa – para fazer face à pandemia de COVID-19. A existência de um equilíbrio de poderes eficaz a nível nacional, que defenda o respeito do Estado de direito, é fundamental para garantir que essas restrições aos nossos direitos são limitadas ao necessário e proporcionadas, limitadas no tempo e sujeitas à supervisão dos tribunais e dos parlamentos nacionais.

Reforçar o Estado de direito: uma prioridade para o funcionamento eficaz da União

A UE baseia-se no Estado de direito. As ameaças ao Estado de direito põem em causa a sua base jurídica, política e económica. As deficiências num Estado-Membro afetam outros Estados-Membros e a UE no seu conjunto. Garantir o respeito do Estado de direito é uma responsabilidade primordial de cada Estado-Membro, mas a União tem um interesse partilhado e um papel a desempenhar na resolução das questões relativas ao Estado de direito, onde quer que surjam. O respeito do Estado de direito é também essencial ao funcionamento do mercado interno, à cooperação na área da justiça baseada na confiança e no reconhecimento mútuos e à proteção dos interesses financeiros da União, como foi recentemente sublinhado pelo Conselho Europeu⁵. Para que a UE seja bem-sucedida na recuperação sustentável e resiliente, é fundamental que as suas ferramentas e instrumentos possam funcionar num ambiente assente no Estado de direito.

O Estado de direito é também um tema importante para a UE além das suas fronteiras. A UE continuará a seguir uma abordagem sólida e coerente no que se refere às suas políticas internas em matéria de Estado de direito e ao modo como este é integrado no trabalho com os países candidatos à adesão e com os países vizinhos, bem como no que diz respeito à sua ação externa, a nível bilateral, regional e multilateral.

Tendo por base os valores e princípios universais consagrados na Carta das Nações Unidas e no direito internacional, a UE é um acérrimo defensor dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito em todo o mundo, tal como demonstrado pelo novo Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia para 2020-2024⁶, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁷. A defesa do Estado de direito a nível mundial inclui o reforço da cooperação neste domínio com organizações internacionais e regionais, tais como as Nações Unidas, o Conselho da Europa e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa.

⁴ Eurobarómetro Especial n.º 489 – Estado de direito.

⁵ Conclusões do Conselho Europeu de 17-21 de julho de 2020: «*Os interesses financeiros da União devem ser protegidos de acordo com os princípios gerais consagrados nos Tratados da União, em especial os valores do artigo 2.º do TUE [Tratado da União Europeia]. O Conselho Europeu realça a importância da proteção dos interesses financeiros da União. O Conselho Europeu realça a importância do respeito pelo Estado de direito*».

⁶ JOIN(2020) 5 final.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Na última década, a UE desenvolveu e testou um conjunto de instrumentos para ajudar a fazer cumprir o Estado de direito⁸. Os graves desafios ao Estado de direito que tiveram lugar em alguns Estados-Membros desencadearam debates nos planos europeu e nacional sobre como reforçar a capacidade da UE para lidar com estas situações. Na sua comunicação de julho de 2019, a Comissão propôs que a UE e os seus Estados-Membros intensificassem os seus esforços para promover uma cultura política e jurídica robusta que apoie o primado do direito e que desenvolvessem instrumentos para prevenir a ocorrência de problemas no domínio do Estado de direito ou o seu agravamento⁹.

O mecanismo europeu para o Estado de direito

As orientações políticas da presidente Ursula von der Leyen definiram a intenção de criar um novo mecanismo abrangente em matéria de Estado de direito como elemento essencial do compromisso comum da UE e dos Estados-Membros de reforçar o Estado de direito. O mecanismo é concebido como um ciclo anual para promover o Estado de direito e prevenir a ocorrência de problemas ou o seu agravamento. Centra-se na melhoria da compreensão e da sensibilização no atinente a problemas e alterações significativas registadas em domínios diretamente pertinentes para o Estado de direito na UE – o sistema judicial, o quadro de combate à corrupção, a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social e outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes. A identificação dos desafios ajudará os Estados-Membros a encontrar soluções que protejam o Estado de direito, com a cooperação e o apoio mútuo da Comissão, de outros Estados-Membros e de partes interessadas como a Comissão de Veneza.

A abordagem baseia-se num diálogo estreito com as autoridades nacionais e as partes interessadas, assegurando transparência e abrangendo todos os Estados-Membros de forma objetiva e imparcial. Estas questões serão reunidas anualmente num relatório sobre o Estado de direito, que incluirá 27 capítulos com avaliações individuais por Estado-Membro. Este mecanismo para o Estado de direito reforça e complementa outros instrumentos da UE que incentivam os Estados-Membros a executar reformas estruturais nos domínios abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, nomeadamente o Painel de Avaliação da Justiça na UE¹⁰ e o Semestre Europeu¹¹ e, recentemente, o instrumento Next Generation EU. As avaliações incluídas no relatório anual constituiriam um ponto de referência para estes instrumentos. Outros elementos do conjunto de instrumentos da UE no domínio do Estado de direito continuarão a dar uma resposta eficaz e proporcionada aos desafios neste domínio, sempre que necessário¹².

Além de aprofundar o entendimento mútuo por meio do diálogo, o mecanismo para o Estado de direito também enquadrará o apoio da Comissão aos Estados-Membros e às partes

⁸ Conjunto de instrumentos da UE no domínio do Estado de direito.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Ver as comunicações da Comissão referidas na nota 3.

¹⁰ O Painel de Avaliação da Justiça na UE constitui um instrumento anual de informação comparativa, destinado a ajudar a UE e os Estados-Membros a tornarem os sistemas judiciais nacionais mais eficazes, apresentando dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre uma série de indicadores pertinentes para a avaliação da eficiência, da qualidade e da independência dos sistemas judiciais em todos os Estados-Membros.

¹¹ As questões relacionadas com o Estado de direito são tidas em conta no âmbito do Semestre Europeu, na medida em que tenham impacto no tecido empresarial, no investimento, no crescimento económico e no emprego.

¹² O mecanismo europeu para o Estado de direito deve ser distinguido de outros instrumentos, tais como os procedimentos nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE ou os procedimentos de infração.

interessadas nacionais no que diz respeito à resolução de problemas no domínio do Estado de direito. Existem vários instrumentos e opções de financiamento para ajudar a apoiar as reformas estruturais através da assistência técnica e do financiamento de projetos no domínio da administração pública, da justiça, do combate à corrupção e do pluralismo nos meios de comunicação social. Estão igualmente disponíveis subvenções específicas e diretas para a sociedade civil e para as redes (nomeadamente as redes judiciais e de jornalistas), destinadas a projetos com uma dimensão europeia. As reformas beneficiariam igualmente dos conhecimentos especializados de organismos internacionais reconhecidos, sobretudo o Conselho da Europa, bem como de intercâmbios com profissionais de outros Estados-Membros.

O aprofundamento do trabalho da UE no domínio do Estado de direito depende da cooperação estreita e contínua entre as instituições da UE e os Estados-Membros. Um dos principais objetivos do mecanismo europeu para o Estado de direito é estimular a cooperação interinstitucional e incentivar todas as instituições da UE a contribuírem de acordo com os respetivos papéis institucionais. Este objetivo é crucial para um mecanismo europeu para o Estado de direito e reflete um interesse de longa data do Parlamento Europeu¹³ e do Conselho¹⁴. A sua base comum e objetiva, que trata todos os Estados-Membros de forma igual, foi concebida com este objetivo. A Comissão aguarda com expectativa a oportunidade de apoiar o trabalho atualmente em curso em ambas as instituições, nomeadamente dando seguimento à resolução do Parlamento Europeu que se encontra atualmente em fase de preparação¹⁵. O mecanismo europeu para o Estado de direito ajudará a agilizar os debates sobre o Estado de direito a nível da UE e a reforçar a cooperação interinstitucional, permitindo um ritmo anual nos trabalhos do Parlamento Europeu e do Conselho e um seguimento estruturado e orientado, bem como a cooperação com os parlamentos nacionais.

O mecanismo para o Estado de direito constitui um dos elementos de um esforço mais amplo a nível da UE para reforçar os valores da democracia, da igualdade e do respeito dos direitos humanos, nomeadamente os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Este será complementado por um conjunto de futuras iniciativas, nomeadamente o plano de ação para a democracia europeia, a nova estratégia para a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais e estratégias específicas para responder às necessidades das pessoas mais vulneráveis nas nossas sociedades, a fim de promover uma sociedade em que prevaleçam o pluralismo, a não discriminação, a justiça, a solidariedade e a igualdade.

*O primeiro relatório sobre o Estado de direito*¹⁶

Com este relatório, incluindo os 27 capítulos por país que apresentam as avaliações específicas de cada Estado-Membro, a Comissão pretende definir os primeiros elementos fundamentais da situação nos Estados-Membros, que servirão de ponto de partida para o novo ciclo do mecanismo para o Estado de direito e para os futuros relatórios.

¹³ Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016, que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais; Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de novembro de 2018, sobre a necessidade de um mecanismo abrangente da UE para a proteção da democracia, do primado do Direito e dos direitos fundamentais.

¹⁴ As conclusões da Presidência do Conselho dos Assuntos Gerais, de novembro de 2019, sublinharam que os relatórios da Comissão poderiam servir de base ao diálogo anual do Conselho sobre o Estado de direito. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

¹⁵ A criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais [2020/2072(INL)].

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

A avaliação incluída nos 27 capítulos por país, que são parte integrante do relatório sobre o Estado de direito, foi elaborada em conformidade com o âmbito e a metodologia debatidos com os Estados-Membros¹⁷. Os trabalhos centraram-se em quatro pilares principais: o sistema judicial, o combate à corrupção, o pluralismo da comunicação social e outros sistemas de equilíbrio de poderes a nível institucional. Para cada pilar, a metodologia recordou as disposições jurídicas da UE pertinentes para a avaliação. Além disso, remete também para pareceres e recomendações do Conselho da Europa, que oferecem orientações úteis. Estes quatro domínios foram identificados no processo preparatório como os principais pilares interdependentes para garantir o Estado de direito. Os sistemas judiciais eficazes e os sistemas sólidos de equilíbrio de poderes a nível institucional estão no cerne do respeito do Estado de direito nas nossas democracias. No entanto, a robustez da legislação e das instituições não é suficiente. O Estado de direito exige um ecossistema propício baseado no respeito da independência judicial, em políticas eficazes de combate à corrupção, em meios de comunicação social livres e pluralistas e numa sociedade civil livre e ativa. As políticas de prevenção e as campanhas de base popular sensibilizam os cidadãos e mantêm o respeito do Estado de direito no topo das prioridades. Os jornalistas de investigação, os meios de comunicação social independentes e o escrutínio da sociedade civil são essenciais para responsabilizar os decisores.

O relatório é o resultado de uma colaboração estreita com os Estados-Membros, tanto no plano político no Conselho como através das reuniões bilaterais políticas e técnicas, e assenta em diversas fontes. Esta metodologia passará a fazer parte do processo anual do mecanismo para o Estado de direito. Foi criada uma rede de pontos de contacto nacionais em matéria de Estado de direito, a fim de ajudar na criação do mecanismo e da sua metodologia e de atuar como um canal de comunicação permanente. A rede reuniu-se duas vezes. Todos os Estados-Membros participaram no processo de elaboração do relatório, apresentando contributos escritos no princípio de maio¹⁸ e participando nas visitas virtuais aos países que foram realizadas entre maio e julho¹⁹. Durante estas visitas, a Comissão debateu a evolução da situação no domínio do Estado de direito com as autoridades nacionais dos Estados-Membros, nomeadamente as autoridades judiciais e independentes, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras partes interessadas, como as associações de jornalistas e a sociedade civil. Antes da adoção do presente relatório, os Estados-Membros tiveram a oportunidade de apresentar factos atualizados sobre os respetivos capítulos.

Foi também realizada uma consulta específica de partes interessadas, que proporcionou valiosos contributos horizontais e específicos de cada país provenientes de diversas agências da UE, redes europeias, organizações da sociedade civil e associações profissionais europeias e nacionais e intervenientes europeus e internacionais²⁰. Estes incluem a Agência dos Direitos Fundamentais, a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia, a Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI), o Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE), o Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), bem como organizações de jornalistas e da sociedade civil nacionais e internacionais.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Estão disponíveis informações mais pormenorizadas sobre as visitas aos países nos capítulos relativos a cada país.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

Os capítulos por país baseiam-se numa avaliação qualitativa realizada pela Comissão, centrada numa síntese dos factos significativos registados desde janeiro de 2019, precedida de uma breve descrição factual do quadro jurídico e institucional pertinente para cada pilar. A avaliação apresenta tanto problemas como aspetos positivos, incluindo boas práticas. A Comissão assegurou uma abordagem coerente e equivalente, aplicando a mesma metodologia e analisando os mesmos temas em todos os Estados-Membros, e, simultaneamente, proporcionada à situação e à evolução dos acontecimentos. Os capítulos por país não visam descrever exaustivamente todos os elementos pertinentes relativos à situação do Estado de direito nos Estados-Membros, mas sim apresentar factos significativos²¹. Com base nesta primeira experiência e na evolução da situação nos Estados-Membros, poderão incluir-se ou desenvolver-se outros aspetos pertinentes nos próximos anos.

A avaliação refere também os requisitos da legislação da UE, nomeadamente os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia. Além disso, as recomendações e os pareceres do Conselho da Europa constituem um quadro de referência útil em matéria de normas e de boas práticas. O Conselho da Europa contribuiu ainda para a avaliação apresentada nos capítulos por país ao apresentar uma visão geral dos seus pareceres e relatórios recentes relativos aos Estados-Membros da UE²².

A avaliação contida no relatório sobre o Estado de direito baseia-se neste processo de diálogo, consulta e contributo de peritos. Proporciona uma base sólida e bem documentada para o debate e os futuros trabalhos do Parlamento Europeu e do Conselho. O mecanismo europeu para o Estado de direito deverá evoluir e continuar a melhorar, por meio de debates interinstitucionais e do diálogo com os Estados-Membros, enquanto exercício de aprendizagem coletiva e fator de desencadeamento do apoio da UE.

A pandemia de COVID-19: um teste de esforço à resiliência do Estado de direito

Além do impacto imediato na saúde e na economia, a crise da COVID-19 criou um conjunto amplo e diversificado de desafios para a sociedade e, mais especificamente, para as administrações públicas e os sistemas jurídicos e constitucionais. A crise revelou-se um verdadeiro teste de esforço à resiliência dos sistemas nacionais em tempos de crise. Todos os Estados-Membros tomaram medidas excecionais para proteger a saúde pública e, na sua maioria, declararam alguma forma de emergência pública ou concederam poderes de emergência especiais, ao abrigo das disposições constitucionais ou da legislação de proteção da saúde pública. A alteração ou a suspensão dos sistemas consuetudinários nacionais de equilíbrio de poderes pode trazer desafios particulares em matéria de Estado de direito, e estes acontecimentos tornaram-se uma questão fulcral de debate público em certos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão tem acompanhado de perto a aplicação das medidas de emergência, o que está patente nos capítulos por país, sempre que se justifique.

A Comissão realçou que as respostas à crise devem respeitar os princípios e valores fundamentais consagrados nos Tratados. Alguns dos principais testes às medidas de emergência visaram, nomeadamente, perceber se as medidas eram limitadas no tempo, se existiam salvaguardas em vigor para garantir que as medidas eram estritamente necessárias e proporcionadas e se a supervisão parlamentar e judicial, bem como o escrutínio dos meios de

²¹ Exemplos de elementos que não foram sistematicamente examinados este ano dizem respeito aos mecanismos de responsabilização das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, ao papel e à independência dos meios de comunicação de serviço público e às medidas tomadas para assegurar que as autoridades públicas aplicam efetivamente a lei e para impedir o abuso dos poderes administrativos.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

comunicação e da sociedade civil, poderiam ser mantidos²³. Com o abrandamento da fase mais aguda da crise, uma outra questão fundamental tem sido a de saber de que forma estes poderes foram reduzidos ou eliminados. Com a pandemia ainda em curso, permanecem em vigor regimes de emergência ou medidas de emergência em vários Estados-Membros. Por conseguinte, será necessário que a Comissão prossiga o seu acompanhamento. A situação está também a ser analisada por organizações internacionais²⁴, e o Parlamento Europeu solicitou um parecer à Comissão de Veneza sobre as medidas tomadas nos Estados-Membros e o respetivo impacto na democracia, no Estado de direito e nos direitos fundamentais²⁵.

As reações à crise revelaram uma forte resiliência global dos sistemas nacionais. Em muitos Estados-Membros, os tribunais analisaram as medidas de emergência e foram realizados debates políticos e jurídicos sobre se os regimes de emergência aplicados eram justificados e proporcionados, se as decisões eram legais e se tinham sido utilizados os procedimentos e instrumentos certos. O acompanhamento permanente da Comissão e os debates nacionais já apontam para uma série de conclusões e reflexões que poderão contribuir para alimentar os debates nacionais e melhorar a resposta jurídica e política.

Uma primeira reflexão poderia debruçar-se sobre a cultura do Estado de direito e sobre o nível de confiança no equilíbrio de poderes nos Estados-Membros. Trata-se, concretamente, da interação entre as instituições nacionais e da sua cooperação leal, do papel do controlo parlamentar e das oportunidades de manter regras de consulta e de transparência para os cidadãos. A pandemia de COVID-19 realçou a importância de garantir que a tomada urgente e eficaz de decisões necessárias à proteção da saúde pública não significa ignorar o equilíbrio de poderes estabelecido – nomeadamente os parlamentos –, sobretudo quando as medidas afetam as liberdades e os direitos fundamentais de toda a população.

Uma segunda reflexão centrar-se-ia nas repercussões para o trabalho dos meios de comunicação e da sociedade civil durante o exercício do controlo democrático. O escrutínio das decisões públicas pelos meios de comunicação social e pela sociedade civil torna-se ainda mais importante quando os poderes de emergência reduzem os controlos institucionais sobre os decisores políticos. No entanto, em alguns Estados-Membros, os meios de comunicação social e a sociedade civil têm defrontado novos obstáculos. Estas situações têm contribuído, nomeadamente, para a disseminação de desinformação e para a redução da confiança nas autoridades públicas, o que é prejudicial ao Estado de direito²⁶.

Uma terceira reflexão diria respeito à resiliência do sistema judicial. O acesso a um tribunal independente e à fiscalização jurisdicional é um elemento fundamental do Estado de direito. O encerramento parcial dos tribunais nacionais – que também funcionam como tribunais da

²³ O Conselho da Europa disponibilizou um documento de orientação útil sobre os critérios a considerar. Estes são, nomeadamente, a adoção de leis e regimes de emergência em conformidade com os procedimentos aplicáveis, a limitação estrita no tempo do estado de emergência e das medidas de emergência, uma definição restrita dos poderes de emergência, a limitação e proporcionalidade da «flexibilização» do equilíbrio de poderes e o controlo parlamentar indispensável da ação executiva.
<https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> e [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Ver, por exemplo, o documento da Comissão de Veneza do Conselho da Europa – Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections [O respeito da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito durante os estados de emergência: reflexões], de 26 de maio de 2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967.

²⁶ Ver também a Comunicação Conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu, do Conselho, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões: Combater a desinformação sobre a COVID-19: repor a verdade dos factos, de 10.6.2020 [JOIN(2020) 8 final].

União quando aplicam o direito da UE – revelou uma enorme vulnerabilidade. Vários Estados-Membros tomaram medidas para reduzir o impacto da pandemia e puderam retomar as audiências com a aplicação de regras de distanciamento ou com o recurso à videoconferência. Além disso, a pandemia impulsionou a digitalização dos processos em vários Estados-Membros.

Estas reflexões fazem eco dos debates mais abrangentes sobre o Estado de direito que têm tido lugar em vários Estados-Membros e que incidem sobre a resiliência dos respetivos sistemas nacionais²⁷. Neste sentido, a pandemia de COVID-19 sublinhou o modo como o Estado de direito tem um impacto direto na vida quotidiana das pessoas.

2. Aspetos fundamentais da situação em termos de Estado de direito nos Estados-Membros

Os sistemas constitucionais, jurídicos e políticos dos Estados-Membros refletem, regra geral, elevados padrões em matéria de Estado de direito. Os princípios fundamentais do Estado de direito – a legalidade, a segurança jurídica, a proibição do exercício arbitrário do poder executivo, a tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes e imparciais, incluindo o respeito dos direitos fundamentais, a separação de poderes e a igualdade perante a lei – estão consagrados nas constituições nacionais e foram transpostos para a legislação. No entanto, há também problemas graves, casos em que a resiliência das salvaguardas em matéria de Estado de direito está a ser testada e em que as lacunas se tornam mais evidentes.

Tendo por referência os quatro pilares do mecanismo já identificados, as quatro secções seguintes realçam um conjunto de temas e tendências significativos comuns, desafios específicos e evoluções positivas²⁸. São apresentados exemplos que sobressaem relativos à evolução registada em alguns Estados-Membros, retirados da avaliação dos 27 Estados-Membros que pode ser encontrada nos capítulos por país²⁹. O objetivo é estimular um debate construtivo sobre a consolidação do Estado de direito e incentivar todos os Estados-Membros a analisar o modo como os desafios podem ser abordados, a aprender com as experiências dos outros e a mostrar de que forma o Estado de direito pode ser reforçado no pleno respeito das tradições e das especificidades nacionais.

2.1 Sistemas judiciais

A existência de sistemas judiciais eficazes é essencial para assegurar o Estado de direito. A independência, a qualidade e a eficácia são os parâmetros definidos de um sistema judicial eficaz, seja qual for o modelo do sistema jurídico nacional ou a tradição em que assenta. Ainda que a organização da justiça nos Estados-Membros seja da competência destes, quando exercem essa competência os Estados-Membros têm de se certificar de que os seus sistemas de justiça nacionais preveem uma tutela jurisdicional efetiva³⁰. A independência dos tribunais

²⁷ Outras potenciais questões prendem-se com a resiliência do quadro de combate à corrupção face aos riscos relacionados com a corrupção no domínio dos contratos públicos em situações de emergência.

²⁸ Não obstante, a análise não representa uma panorâmica exaustiva da evolução registada nos Estados-Membros. Ver também a nota de rodapé n.º 18.

²⁹ As situações referidas nos exemplos devem ser interpretadas no contexto descrito nos capítulos por país em questão. Foram acrescentadas hiperligações para facilitar essa leitura contextual.

³⁰ Acórdão de 24 de junho de 2019 no processo C-619/18, *Comissão/Polónia* (EU:C:2019:531, n.ºs 52 e 54); Acórdão de 5 de novembro de 2019 no processo C-192/18, *Comissão/Polónia* (EU:C:2019:924, n.ºs 102 a 103).

nacionais é fundamental para garantir essa tutela jurisdicional³¹. Os tribunais nacionais asseguram o controlo eficaz do cumprimento dos direitos e das obrigações previstos na legislação da UE. Como foi reafirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, a própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento do direito da UE é inerente a um Estado de direito.³² Os sistemas judiciais eficazes também estão na base da confiança mútua, que é a pedra angular do espaço comum de liberdade, justiça e segurança³³, de um ambiente propício ao investimento, da sustentabilidade do crescimento a longo prazo e da proteção dos interesses financeiros da UE. O Tribunal de Justiça da União Europeia clarificou os requisitos decorrentes da legislação da UE em matéria de independência judicial. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos também prevê normas fundamentais a respeitar para salvaguardar a independência judicial.

O funcionamento do sistema judicial está no topo das agendas políticas nacionais, como ilustrado pelo facto de quase todos os Estados-Membros estarem a braços com reformas judiciais³⁴, mesmo que o objetivo, o âmbito de aplicação, a forma e o estado de execução das mesmas variem. Os domínios das reformas vão das mudanças constitucionais estruturais, como a criação de um conselho da magistratura ou de novos tribunais, a medidas operacionais concretas, como, por exemplo, a digitalização da gestão de processos nos tribunais. O diálogo demonstrou que os Estados-Membros seguem de perto as reformas e a evolução no domínio do Estado de direito noutros Estados-Membros, bem como a jurisprudência em constante evolução do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Perceção da independência judicial a nível da UE

Nos inquéritos Eurobarómetro realizados junto das empresas e do público em 2020³⁵, os mesmos Estados-Membros tendem a agrupar-se junto dos dois extremos da escala. O último inquérito Eurobarómetro revela que o grau de perceção da independência judicial entre o público em geral é muito elevado (superior a 75 %) em seis Estados-Membros. Estes valores permaneceram mais ou menos estáveis nos últimos quatro anos. Ao mesmo tempo, o grau de perceção da independência diminuiu em nove Estados-Membros no último ano, e em alguns Estados-Membros continua a ser muito baixo (inferior a 30 %).

Atuais esforços no sentido de reforçar as salvaguardas estruturais para a independência judicial

Estão a ser desenvolvidos esforços em vários Estados-Membros para reforçar a independência judicial e reduzir a influência do poder executivo ou legislativo sobre o poder judicial. Estes incluem a criação ou o reforço de um conselho da magistratura nacional independente. O método de nomeação dos juízes é um dos elementos que podem ter impacto na independência judicial e na perceção da independência pelos cidadãos. Alguns

³¹ Acórdão de 27 de fevereiro de 2018 no processo C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (EU:C:2018:117); Acórdão de 7 de fevereiro de 2019 no processo C-49/18, *Escribano Vindel* (EU:C:2019:106).

³² Acórdão de 28 de março de 2017 no processo C-72/15, *Rosneft* (EU:C:2017:236, n.º 73); Acórdão de 27 de fevereiro de 2018 no processo C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (EU:C:2018:117, n.º 36); Acórdão de 25 de julho de 2018 no processo C-216/18, *LM* (EU:C:2018:586, n.º 51); Acórdão de 24 de junho de 2019 no processo C-619/18, *Comissão/Polónia* (EU:C:2019:531, n.º 46); Acórdão de 19 de novembro de 2019 nos processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K.* (EU:C:2019:982, n.º 120).

³³ Acórdão de 25 de julho de 2018 no processo C-216/18, *LM* (EU:C:2018:586, n.º 49).

³⁴ Ver também o gráfico 1 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.

³⁵ Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020. Inquéritos Eurobarómetro FL 483 e 484, de janeiro de 2020. A Comissão baseou-se também noutras fontes, como o Fórum Económico Mundial.

Estados-Membros previram ou adotaram reformas destinadas a reforçar a participação do poder judicial no procedimento ou a definir mecanismos de fiscalização jurisdicional ou critérios claros. As reformas dos processos disciplinares aplicáveis aos juízes e aos procuradores também demonstram uma maior atenção à necessidade de um equilíbrio que garanta as salvaguardas essenciais, preservando simultaneamente a responsabilização.

Em [Malta](#), por exemplo, o Parlamento adotou recentemente um conjunto de reformas do sistema judicial para reforçar a independência judicial. Na [Chéquia](#), as reformas que estão a ser preparadas visam aumentar a transparência na nomeação, na promoção e na destituição de juízes. Em [Chipre](#), desde julho de 2019, a nomeação de juízes está sujeita a novos critérios detalhados, e estão a ser debatidas outras alterações. Na [Letónia](#), foram atribuídos novos poderes ao Conselho da Magistratura, com vista ao reforço da independência judicial.

Estão também a ser realizados debates, reflexões e planos de reforma para reforçar as garantias jurídicas e constitucionais da independência judicial em Estados-Membros em que esta tem sido tradicionalmente reconhecida como elevada ou mesmo muito elevada³⁶. Os Estados-Membros em que a separação de poderes e o respeito da independência judicial dependem mais da tradição política do que de garantias jurídicas específicas comunicaram que a evolução registada noutros Estados-Membros foi uma das razões subjacentes à introdução de medidas tendo em vista a aplicação de sistemas mais formais.

Na [Irlanda](#), por exemplo, foi criado um Conselho da Magistratura independente no final de 2019 para salvaguardar a independência judicial. No [Luxemburgo](#), está planeada uma revisão da Constituição que visa introduzir novos elementos para reforçar a independência judicial. Na [Finlândia](#), em janeiro de 2020, uma agência independente responsável pela administração dos tribunais, a Administração Nacional dos Tribunais, assumiu funções que eram anteriormente exercidas pelo Ministério da Justiça. Nos [Países Baixos](#), estão previstas reformas destinadas a limitar a influência dos poderes executivo e legislativo na nomeação dos juízes do Supremo Tribunal e dos membros do Conselho da Magistratura. Na [Suécia](#), foi criada, em fevereiro de 2020, uma comissão de inquérito para reforçar a proteção da democracia e a independência do poder judicial, com o objetivo de apresentar propostas de reformas legislativas e constitucionais.

A independência do Ministério Público em relação ao poder executivo é cada vez mais objeto de debate, uma vez que tem importantes repercussões na capacidade de luta contra a criminalidade e a corrupção

Embora não exista um modelo único na UE para a organização institucional do Ministério Público, ou para a nomeação, a destituição ou os processos disciplinares a aplicar aos procuradores a diferentes níveis, as garantias institucionais podem ajudar a garantir que o Ministério Público seja suficientemente independente e isento de ingerências políticas indevidas³⁷. Um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos³⁸ salientou recentemente que a independência dos procuradores é um elemento fundamental para a preservação da independência judicial.

³⁶ Ver nota de rodapé anterior.

³⁷ Normas do Conselho da Europa. A Comissão de Veneza observa, na sua lista de verificação em matéria de Estado de direito, que, no que se refere ao Ministério Público, não existe uma norma padrão sobre a organização do Ministério Público, particularmente sobre a autoridade responsável por nomear procuradores, ou sobre a organização interna do Ministério Público. No entanto, deve ser assegurada uma autonomia suficiente, para proteger o Ministério Público de ingerências políticas indevidas.

³⁸ Acórdão de 5 de maio de 2020 no pedido n.º 3594/19, Kövesi contra a Roménia, § 208.

Em [Malta](#) está em curso um processo de criação de um Ministério Público totalmente independente e de reformas destinadas a reforçar a independência dos procuradores, acabando com o papel tradicional do Procurador-Geral enquanto conselheiro jurídico do governo. [Chipre](#) também está a elaborar alterações legislativas com vista à reestruturação do Ministério Público, com a criação de direções distintas e independentes dentro deste departamento.

O direito do poder executivo de dar instruções formais ao Ministério Público, nomeadamente em casos específicos, tem sido um tema especial de debate em alguns Estados-Membros, como a [Alemanha](#) e a [Áustria](#)³⁹, em particular no seguimento da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o mandado de detenção europeu⁴⁰. Na [Polónia](#), o facto de o ministro da Justiça acumular funções enquanto Procurador-Geral tem levantado preocupações especiais, uma vez que esta situação aumenta a vulnerabilidade a ingerências políticas no que diz respeito à organização do Ministério Público e à investigação dos casos. O papel do Procurador-Geral em relação aos procuradores de escalão inferior é também uma fonte de preocupação em certos Estados-Membros. Na [Bulgária](#), por exemplo, os processos legislativos que visam dar resposta às preocupações de longa data relacionadas com um regime eficaz de responsabilização do Procurador-Geral ainda estão por ultimar.

A independência judicial continua a ser motivo de preocupação em alguns Estados-Membros

Apesar dos esforços de reforma envidados em vários Estados-Membros para reforçar a independência judicial, a evolução da situação suscita algumas preocupações em alguns deles. Estas preocupações variam quanto ao tipo de medidas a que dizem respeito e à sua intensidade e âmbito de aplicação. Vão desde preocupações relativas à capacidade dos conselhos da magistratura para exercerem as suas funções a preocupações mais estruturais relacionadas com a influência crescente dos poderes executivo e legislativo sobre o funcionamento dos sistemas judiciais, nomeadamente os tribunais constitucionais ou os supremos tribunais. Alguns destes desenvolvimentos levaram a Comissão a intentar processos de infração ou a manifestar preocupações no contexto do procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE.

Em alguns Estados-Membros, o sentido da mudança suscitou sérias preocupações quanto ao impacto das reformas na independência judicial. Esta foi uma das questões levantadas no procedimento nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE iniciado pelo Parlamento Europeu relativamente à [Hungria](#). Mais concretamente, o Conselho Nacional da Magistratura independente enfrenta dificuldades na tentativa de contrabalançar os poderes do presidente do Gabinete Judicial Nacional responsável pela gestão dos tribunais. A eleição de um novo presidente pode dar azo a um reforço da cooperação. Outras preocupações estão relacionadas com novas regras que permitem a nomeação para o Supremo Tribunal de membros do Tribunal Constitucional, eleitos pelo Parlamento, à margem do procedimento normal de nomeação. As reformas da justiça levadas a cabo na [Polónia](#) desde 2015 têm sido objeto de grande controvérsia, tanto no plano nacional como da UE, e têm suscitado graves preocupações, muitas das quais persistem. Esta situação levou a Comissão a lançar o procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE em 2017, que está ainda a ser analisado pelo Conselho. Em 2019 e em 2020, a Comissão lançou dois procedimentos de infração para salvaguardar a independência judicial e o Tribunal de Justiça interpôs providências cautelares

³⁹ O direito do poder executivo é acompanhado por garantias institucionais ou por convenções de longa data que limitam, na prática, o risco de abuso deste poder.

⁴⁰ Nomeadamente o Acórdão de 27 de maio de 2019 nos processos apensos C-508/18 e C-82/19 PPU, *OG e PI* (EU:C:2019:456) sobre o mandado de detenção europeu.

para suspender os poderes da secção disciplinar do Supremo Tribunal no que diz respeito aos processos disciplinares que envolvam juízes.

Subsistem problemas em alguns outros Estados-Membros. Na [Bulgária](#)⁴¹, a composição e o funcionamento do Conselho Superior da Magistratura e da Inspeção do Conselho Superior da Magistratura têm gerado preocupações, que permanecem pendentes. Na [Roménia](#)⁴², continuam em vigor as reformas controversas, promulgadas entre 2017 e 2019, que têm um impacto negativo na independência judicial⁴³. Em 2020, o Governo comprometeu-se a regressar à via da reforma judicial após o retrocesso dos anos anteriores, o que conduziu a uma diminuição significativa das tensões com o poder judicial. Na [Croácia](#), a fraca capacidade administrativa dificulta o cumprimento dos mandatos do Conselho Nacional da Magistratura e da Procuradoria do Ministério Público, que viram reduzir o seu papel na nomeação de juízes e procuradores e que carecem de um sistema informático atualizado que permita verificar as declarações de património. Na [Eslováquia](#), mantêm-se as preocupações de longa data em relação à independência e à integridade do sistema judicial. Em abril de 2020, o Governo anunciou importantes planos de reforma para reforçar a independência e a integridade do poder judicial, bem como o processo de nomeação para o Tribunal Constitucional.

Em alguns Estados-Membros, são frequentemente notificados ataques políticos e campanhas nos meios de comunicação contra juízes e procuradores. Foram igualmente tomadas medidas, nomeadamente medidas disciplinares, que afetaram a liberdade dos juízes para efetuar reenvios prejudiciais para o Tribunal de Justiça da União Europeia. Tais medidas e ataques podem ter um efeito inibidor e um impacto negativo na confiança dos cidadãos no sistema judicial, afetando a sua independência⁴⁴. Em vários casos, os ataques visam juízes e procuradores que tomam posições públicas de denúncia de situações suscetíveis de prejudicar o poder judicial no seu conjunto. Na sua decisão recente de 5 de maio de 2020, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos reafirmou a importância da liberdade de expressão dos procuradores e dos juízes, ao abrigo da qual podem participar em debates públicos sobre reformas legislativas que afetem o poder judicial, e, em termos mais gerais, sobre problemas relacionados com a independência da justiça⁴⁵.

⁴¹ Desde a adesão da Bulgária à UE, em 2007, as suas reformas em domínios como a justiça e o combate à corrupção têm sido seguidas pela Comissão no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV). A comunicação sobre o reforço do Estado de direito [COM(2019 343)] estabelece que, findo este mecanismo específico, o acompanhamento deve prosseguir ao abrigo de instrumentos horizontais. O mecanismo para o Estado de direito proporciona o quadro para a prossecução destas questões no futuro.

⁴² Desde a adesão da Roménia à UE, em 2007, as suas reformas em domínios como a justiça e a luta contra a corrupção têm sido seguidas pela Comissão no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV). A comunicação sobre o reforço do Estado de direito [COM(2019 343)] estabelece que, findo este mecanismo específico, o acompanhamento deve prosseguir ao abrigo de instrumentos horizontais. O mecanismo para o Estado de direito proporciona o quadro para a prossecução destas questões no futuro.

⁴³ Um exemplo disso é a Secção do Ministério Público para a Investigação de Infrações no Sistema Judicial, responsável exclusivamente pela repressão de crimes cometidos por juízes e procuradores, e que continua em funcionamento.

⁴⁴ Sobretudo quando não existe uma reação oficial ou possibilidades efetivas de recurso.

⁴⁵ Acórdão de 5 de maio de 2020 no pedido n.º 3594/19, Kövesi contra a Roménia, §§ 201, 205 e 209. Ver também o acórdão de 23 de junho de 2016 no pedido n.º 20261/12, Baka contra Hungria, §§ 156-157 e 164-167.

A pandemia de COVID-19 veio acentuar ainda mais a importância da digitalização dos sistemas judiciais

Há vários anos que os Estados-Membros têm vindo a envidar esforços para tirar o máximo partido das tecnologias da informação e comunicação (TIC), de modo a facilitar a comunicação dos tribunais com as partes e com os advogados, tendo em vista uma gestão eficiente do volume de trabalho e um aumento da transparência, nomeadamente o acesso em linha às decisões judiciais. Estão em curso muitas iniciativas nos Estados-Membros para conseguir melhorias reais para os utilizadores dos sistemas judiciais. A pandemia de COVID-19 conferiu um novo ímpeto a estes esforços, demonstrando a importância de acelerar as reformas para digitalizar o tratamento dos processos pelas instituições judiciais, o intercâmbio de informações e documentos com as partes e os advogados, bem como o acesso permanente e fácil de todos à justiça. Estão a ser concretizadas várias iniciativas, que vão desde permitir que os utilizadores dos tribunais acompanhem em linha as fases do processo até à modelização das sentenças de acordo com uma norma que permita a sua leitura automática.

Alguns Estados-Membros já estão bastante avançados na aplicação destes sistemas. Por exemplo, na [Estónia](#) e na [Letónia](#), os sistemas judiciais caracterizam-se por disporem nos tribunais de algumas das tecnologias de informação e comunicação mais avançadas. Estas proporcionam um elevado grau de acessibilidade e flexibilidade na utilização dos tribunais e contribuíram em grande medida para a continuação do funcionamento dos tribunais, com relativamente poucas perturbações, durante a pandemia de COVID-19. Na [Eslovénia](#), a digitalização do sistema judicial no que diz respeito à gestão de processos está avançada, e estão em curso mais desenvolvimentos para melhorar a comunicação eletrónica entre os tribunais e as partes. A [Hungria](#) também dispõe de um nível elevado de digitalização da justiça, com uma elevada disponibilidade de meios eletrónicos no que diz respeito ao acesso em linha aos acórdãos publicados. Em [Portugal](#), uma alteração do Código de Processo Civil aplicou o princípio do «digital por definição» a todos os processos civis. Em [Itália](#), está em curso um projeto de reforma do processo civil para criar um arquivo exclusivamente em linha e um amplo conjunto de meios eletrónicos, nomeadamente a possibilidade de pagar as custas judiciais pela Internet. A Comissão salientou a importância da digitalização dos sistemas judiciais no contexto do plano de recuperação⁴⁶. Estes esforços poderão ser apoiados através do futuro Programa Europa Digital e do instrumento Next Generation EU.

O investimento na justiça é mais necessário do que nunca, a fim de resolver os problemas de eficiência

A eficácia dos sistemas judiciais depende da adequação dos recursos humanos e financeiros. Embora a despesa pública com o sistema judicial esteja, em geral, a aumentar⁴⁷, em vários Estados-Membros o sistema judicial dispõe de recursos limitados. O investimento nos sistemas judiciais é também indispensável para resolver os problemas de eficiência que alguns Estados-Membros ainda enfrentam. A duração excessiva dos processos e os atrasos nos sistemas judiciais têm de ser resolvidos com medidas adequadas. Os efeitos económicos e sociais da crise da COVID-19 sublinharam a necessidade de reforçar a resiliência do sistema judicial, nomeadamente por se esperar um aumento do número de processos. A ineficiência pode gerar desconfiança nos sistemas judiciais, o que pode servir de pretexto para reformas judiciais inadequadas que afetem o Estado de direito. Os investimentos previstos na eficiência e na qualidade dos sistemas judiciais que beneficiam o tecido empresarial podem

⁴⁶ A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração [COM(2020) 456 final].

⁴⁷ Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.

ser facilitados pelos programas Next Generation EU e pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Em alguns Estados-Membros, a necessidade de recursos adicionais foi oficialmente reconhecida nos programas governamentais. Por exemplo, a [Alemanha](#) está a executar um «Pacto pelo Estado de direito», que inclui recursos adicionais significativos, tanto no plano federal como no plano dos *Länder*. Há iniciativas na [Áustria](#) e em [França](#) que também visam aumentar os recursos afetos ao sistema judicial.

2.2 Combate à corrupção

A luta contra a corrupção é essencial para a preservação do Estado de direito. A corrupção põe em causa o funcionamento do Estado e das autoridades públicas a todos os níveis e é um dos principais fatores que contribuem para a criminalidade organizada⁴⁸. Os quadros eficazes de combate à corrupção, bem como a transparência e a integridade no exercício do poder do Estado podem reforçar os sistemas jurídicos e a confiança nas autoridades públicas. A luta contra a corrupção tem de se basear em dados concretos relativos à sua prevalência e forma num determinado país, nas condições que propiciam a corrupção e nos incentivos jurídicos, institucionais e de outra natureza que podem ser utilizados para prevenir, detetar e sancionar a corrupção.

A luta contra a corrupção não pode ser reduzida a um conjunto uniforme e único de medidas. Pelo contrário, tem de ter em conta fatores de risco específicos, que podem variar de Estado-Membro para Estado-Membro. Não obstante, todos os Estados-Membros necessitam de instrumentos para prevenir, detetar, combater e sancionar a corrupção. A necessidade de estratégias de prevenção abrangentes, que reforcem a transparência e a integridade em todos os setores da sociedade e que se concentrem nas raízes dos problemas, foi há muito reconhecida pela UE⁴⁹. Essas estratégias devem basear-se numa avaliação das ameaças, das vulnerabilidades e dos fatores de risco. Do mesmo modo, a necessidade de medidas fiáveis e eficazes em matéria de integridade, de sistemas eficazes de prevenção da corrupção e de instituições públicas eficazes, responsáveis e transparentes a todos os níveis também faz parte da abordagem da UE em matéria de luta contra a corrupção.

Uma abordagem global da luta contra a corrupção deve assentar numa combinação de medidas de prevenção e de repressão. Esta abordagem depende de sistemas judiciais independentes e imparciais que controlem eficazmente o cumprimento da legislação anticorrupção por via da condução de investigações e ações penais imparciais e de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasoras, nomeadamente a recuperação efetiva dos proventos da corrupção⁵⁰. Tal requer, por sua vez, um quadro jurídico e institucional sólido, uma capacidade administrativa e judicial adequada e a vontade política de aplicar medidas de execução. Os meios de comunicação social independentes e pluralistas, em especial o jornalismo de investigação, e uma sociedade civil ativa desempenham um papel importante no controlo dos assuntos públicos, na deteção de possíveis casos de corrupção e de violação da integridade, na sensibilização e na promoção da integridade. A luta contra a corrupção também tem uma importante dimensão da UE, já que está ligada à proteção dos interesses financeiros da União⁵¹. A Procuradoria Europeia desempenhará um papel crucial a este

⁴⁸ Avaliação da ameaça da criminalidade organizada grave na UE (SOCTA), Europol, 2017.

⁴⁹ Documento n.º 14310/19 do Conselho.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Nos termos do artigo 325.º do TFUE, a União e os Estados-Membros têm de tomar medidas adequadas para combater as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Embora a fraude e a corrupção sejam conceitos jurídicos distintos, os casos de fraude lesiva do orçamento da UE podem envolver corrupção. A nível da UE, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) leva a cabo

respeito⁵². Nos últimos anos, foi adotada legislação da UE para reforçar o combate à corrupção, nomeadamente normas relativas à proteção de denunciadores contra todo o tipo de retaliação⁵³. As regras revistas contra o branqueamento de capitais, nomeadamente mediante a criação de registos dos beneficiários efetivos das empresas⁵⁴, e as novas medidas para facilitar a troca de informações financeiras e acelerar as investigações financeiras⁵⁵ têm um impacto significativo na facilitação da luta contra a corrupção.

Graus de perceção da corrupção a nível da UE

Os resultados do Índice de Perceção da Corrupção⁵⁶ mostram que dez Estados-Membros estão entre os vinte países percecionados como os menos corruptos do mundo, enquanto a pontuação média da UE é globalmente boa. Vários Estados-Membros melhoraram a sua pontuação em comparação com os anos anteriores, ao passo que outros continuam a registar uma pontuação significativamente inferior à dos restantes países europeus.

Os mais recentes inquéritos Eurobarómetro⁵⁷ relativos à perceção dos cidadãos mostram que a corrupção continua a ser uma preocupação grave para os cidadãos e as empresas da UE. Mais de sete em cada dez europeus (71 %) consideram que a corrupção é um problema generalizado no seu país e mais de quatro em cada dez europeus (42 %) consideram que o nível de corrupção aumentou no seu país. Ao mesmo tempo, apenas 34 % dos respondentes acham que os esforços do seu governo no combate à corrupção são eficazes. Além disso, mais de seis em cada dez empresas europeias (63 %) consideram que o problema da corrupção é generalizado no seu país e a maioria das empresas (51 %) pensa que é improvável que as pessoas ou empresas corruptas no seu país sejam capturadas ou denunciadas à polícia ou ao Ministério Público.

Estratégias nacionais de combate à corrupção

Um quadro estratégico de combate à corrupção oferece a oportunidade de traduzir o compromisso e a visão política em ações concretas. As estratégias nacionais de combate à corrupção podem assegurar que as lacunas legislativas ou institucionais não sejam abordadas de forma isolada e que as disposições anticorrupção sejam integradas em todos os setores estratégicos pertinentes, a fim de terem um impacto eficaz no terreno. Vários Estados-Membros adotaram estratégias globais novas ou revistas de combate à corrupção, com objetivos específicos e mensuráveis, um orçamento claramente definido e

inquéritos internos e externos com o propósito de combater a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

⁵² A Procuradoria Europeia, que está atualmente a ser criada, será um órgão independente da UE, com competência para investigar, instaurar ações penais e levar a julgamento os autores de crimes contra o orçamento da UE, como a fraude, a corrupção ou a fraude transnacional grave em matéria de IVA. Os Estados-Membros que participam atualmente na Procuradoria Europeia são a Bélgica, a Bulgária, a Chéquia, a Alemanha, a Estónia, a Grécia, a Espanha, França, a Croácia, a Itália, Chipre, a Letónia, a Lituânia, o Luxemburgo, Malta, os Países Baixos, a Áustria, Portugal, a Roménia, a Eslovénia, a Eslováquia e a Finlândia.

⁵³ Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

⁵⁴ Diretiva (UE) 2015/849, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, e Diretiva (UE) 2018/1673, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal.

⁵⁵ Diretiva (UE) 2019/1153 que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

⁵⁷ Eurobarómetro Especial n.º 502 – «Corrupção», de junho de 2020, e Eurobarómetro Flash n.º 482 – «A atitude das empresas face à corrupção na UE», de dezembro de 2019.

responsabilidades bem estipuladas para as instituições especializadas, bem como uma forte participação das partes interessadas pertinentes.

Por exemplo, em janeiro de 2020, [França](#) adotou um plano nacional plurianual de luta contra a corrupção (2020-2022), que abrange as dimensões preventiva e repressiva dessa luta. Outros Estados-Membros, como a [Bulgária](#), a [Croácia](#), a [Chéquia](#), a [Estónia](#), a [Grécia](#), a [Itália](#), a [Lituânia](#), a [Roménia e a Eslováquia](#) têm abrangentes estratégias nacionais de combate à corrupção em vigor há vários anos. Embora o desenvolvimento de planos e estratégias anticorrupção seja importante, a sua aplicação e acompanhamento efetivos são fundamentais para assegurar a realização de progressos.

Outros Estados-Membros estão a elaborar estratégias nacionais de combate à corrupção. Na [Irlanda](#), o Governo anunciou a sua intenção de combater a corrupção de forma mais eficaz, dando seguimento à avaliação global em curso dos vários organismos estatais envolvidos nas medidas preventivas e repressivas da luta contra a corrupção e dos procedimentos de aplicação do direito penal. Estão também em curso debates em [Portugal](#), onde foi criado um grupo de trabalho para elaborar uma estratégia nacional de combate à corrupção. A [Finlândia](#) e a [Suécia](#), que se basearam menos em abordagens estratégicas e mais em práticas, tradições e padrões elevados de integridade e transparência para prevenir a corrupção, estão também atualmente a elaborar planos nacionais de luta contra a corrupção.

Reforçar a capacidade do sistema de justiça penal para combater a corrupção

Alguns Estados-Membros também levaram a cabo reformas para alinhar a sua legislação penal com as normas internacionais de luta contra a corrupção. A [Letónia](#), por exemplo, alterou recentemente o seu direito penal no que diz respeito à definição de vários delitos de corrupção, eliminando certas restrições do âmbito do suborno e do tráfico de influências.

É igualmente fundamental que as instituições responsáveis pelo controlo do cumprimento do direito penal trabalhem de forma eficaz e imparcial. É essencial que o poder judicial, o Ministério Público e os organismos responsáveis pela aplicação da lei disponham de financiamento, recursos humanos, capacidades técnicas e especialização suficientes. Em alguns Estados-Membros, foram introduzidas medidas destinadas a reforçar a capacidade do quadro institucional de combate à corrupção e a reduzir os obstáculos a uma ação penal eficaz. Por exemplo, a lei de luta contra a corrupção adotada em janeiro de 2019 em [Itália](#) reforçou a aplicação de sanções por crimes de corrupção e suspendeu os prazos de prescrição depois de proferidos os acórdãos em primeira instância. Além disso, está a ser debatida no Parlamento uma reforma abrangente para simplificar o procedimento criminal, uma vez que o impacto dissuasivo das sanções é prejudicado pela duração excessiva dos processos penais. [Espanha](#) procurou igualmente aumentar a capacidade de ação penal mediante a afetação de recursos suplementares e a atualização da legislação em matéria penal, a fim de alargar o prazo de prescrição para infrações graves e introduzir sanções mais severas para os crimes relacionados com a corrupção. Do mesmo modo, [França](#) adotou recentemente medidas destinadas a reorganizar a polícia financeira, e um relatório de 2020 revelou que os casos relacionados com a corrupção aumentaram significativamente enquanto proporção do total de casos.

É igualmente importante encontrar o equilíbrio certo entre os privilégios e as imunidades dos funcionários públicos e assegurar que estes não sejam utilizados como obstáculos a uma investigação eficaz e à ação penal contra alegações de corrupção. Em 2019, por meio de uma revisão constitucional, a [Grécia](#), tomou medidas para eliminar alguns obstáculos importantes à instauração de ações penais em casos de corrupção de alto nível relacionados com imunidades e prazos de prescrição especiais.

Estão em curso esforços significativos noutros Estados-Membros, em muitos casos em resposta a desafios específicos ou à pressão da sociedade. São exemplos [Malta](#), onde a investigação em curso e um inquérito público distinto sobre o homicídio da jornalista de investigação, Daphne Caruana Galizia, revelaram padrões profundos de corrupção e suscitaram uma forte exigência, por parte do público, de um reforço significativo da capacidade de combate à corrupção e de reformas mais alargadas no domínio do Estado de direito. Recentemente, foi lançado um amplo projeto de reforma para colmatar as lacunas e reforçar o quadro institucional de luta contra a corrupção, nomeadamente no que se refere à aplicação da lei e à ação penal. Do mesmo modo, na [Eslováquia](#), o Governo anunciou um conjunto de reformas em resposta aos protestos públicos relacionados com as revelações feitas no contexto das investigações do homicídio do jornalista, Ján Kuciak, e da sua noiva, Martina Kušnírová. Os processos judiciais ainda estão em curso.

Em alguns casos, as reformas em curso respondem também a preocupações específicas em domínios como a corrupção ou o branqueamento de capitais. Por exemplo, na [Áustria](#), na sequência de certos casos de corrupção de grande visibilidade, o Governo está a ponderar reformas para reforçar o controlo do financiamento dos partidos políticos pelo Tribunal de Contas. Estão também em curso várias iniciativas nos [Países Baixos](#) destinadas a reforçar o quadro de deteção, investigação e repressão da corrupção, em especial no que se refere ao setor financeiro. A análise conjunta dos dossiês pelo Centro de Luta contra a Corrupção e pela Unidade de Informação Financeira nos Países Baixos, assegurando a partilha de saber-fazer e uma análise mais eficiente e mais ampla das transações atípicas relacionadas com a corrupção, constitui um bom exemplo de identificação de lacunas a colmatar.

As investigações criminais e a aplicação de sanções em caso de corrupção continuam a enfrentar desafios

A falta de estatísticas uniformes, atualizadas e consolidadas em todos os Estados-Membros dificulta o acompanhamento do êxito comparativo da investigação e da repressão dos crimes de corrupção. Dois projetos-piloto da Comissão Europeia de recolha de estatísticas oficiais sobre o tratamento penal dos casos de corrupção nos Estados-Membros revelaram que ainda existem obstáculos à recolha de dados comparativos na UE sobre o tratamento dos casos de corrupção em várias fases do processo penal nos Estados-Membros. Os dados recebidos dos Estados-Membros participantes demonstraram que existem diferenças notórias entre os Estados-Membros no tocante às definições das infrações, à disponibilidade de dados e à metodologia de registo dos dados⁵⁸.

A monitorização mostra que existem preocupações quanto à eficácia da investigação, da ação penal e da sentença de casos de corrupção, incluindo casos de corrupção de alto nível, em vários Estados-Membros. São exemplos a [Bulgária](#), em que uma reforma dos quadros

⁵⁸ Através do grupo de peritos encarregado de identificar as necessidades de dados para efeitos da política em matéria de criminalidade e justiça penal, a Comissão trabalhou com os Estados-Membros para identificar os indicadores cujas estatísticas oficiais relativas à criminalidade e ao processo de justiça penal estão disponíveis a uma escala suficientemente alargada para justificar uma recolha de dados a nível da UE. Foram recebidas respostas de 26 Estados-Membros relativas à recolha de dados referentes aos anos de 2011, 2012 e 2013. A versão final da recolha de dados das estatísticas oficiais sobre o tratamento de casos de corrupção no sistema de justiça penal nos Estados-Membros foi publicada em janeiro de 2016 e está disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. Em junho de 2018, foi lançada uma segunda recolha de dados para atualizar a recolha de dados, agora referente aos anos de 2014, 2015 e 2016, tendo recebido respostas de 22 Estados-Membros.

jurídicos e institucionais de luta contra a corrupção conduziu a uma melhoria da cooperação entre as autoridades competentes, subsistindo, contudo, desafios importantes a superar antes que estas instituições possam desenvolver uma sólida reputação de imparcialidade, objetividade e independência. Ainda não existe um histórico sólido de condenações definitivas em casos de corrupção de alto nível. Na [Croácia](#), os esforços dos serviços especializados de luta contra a corrupção são dificultados pela falta de inspetores especializados e pela ineficiência do sistema judicial, com processos judiciais morosos e recursos que impedem frequentemente o encerramento dos processos, nomeadamente contra altos funcionários. Do mesmo modo, na [Eslováquia](#), apenas alguns casos de corrupção de alto nível foram investigados ou objeto de ação penal nos últimos anos, sendo que a fraca proteção dos denunciadores e a capacidade limitada, em termos de investigação e de repressão, das instituições especializadas na luta contra a corrupção constituem desafios importantes.

As preocupações de que não haja uma repressão sistemática dos casos de corrupção de alto nível estão também presentes na [Chéquia](#), onde estão atualmente em curso inquéritos e auditorias, tanto a nível nacional como europeu, sobre potenciais conflitos de interesses e a utilização dos fundos da UE. Na [Hungria](#), embora haja ação penal contra a corrupção de alto nível em alguns casos, esta é muito limitada e parece haver uma ausência permanente de ação determinada para iniciar investigações criminais e instaurar ações penais em casos de corrupção que envolvam altos funcionários ou o seu círculo imediato, quando surgem alegações graves. O tratamento de casos de corrupção de alto nível também apresenta lacunas em [Malta](#), onde os dossiês penais contra titulares de cargos executivos de topo continuam alegadamente nas fases iniciais do processo penal e em que as reformas recentes visam dar resposta aos desafios no domínio da investigação e da ação penal.

Medidas destinadas a reforçar o quadro em matéria de prevenção da corrupção e de integridade

As políticas de prevenção da corrupção abrangem muitos domínios, nomeadamente as regras deontológicas, as medidas de sensibilização, as regras em matéria de declaração de património, incompatibilidades e conflitos de interesses, os mecanismos de controlo interno, as regras relativas aos lóbis e a prática das «portas giratórias». A transparência, o acesso à informação pública, a proteção dos denunciadores e uma cultura global de integridade na vida pública são elementos fundamentais que permitem prevenir e detetar a corrupção. Muitos Estados-Membros tomaram ou estão a prever medidas para reforçar o quadro em matéria de prevenção e de integridade. São exemplos a [Bulgária](#), a [Irlanda](#), a [Grécia](#), [Malta](#), a [Chéquia](#), a [Polónia](#) e [Portugal](#). A legislação que está a ser elaborada abrange domínios que incluem obrigações de declaração de património, regras em matéria de conflito de interesses para todos os funcionários públicos (incluindo deputados), transparência nos cargos públicos ou a criação de entidades e serviços específicos no domínio da transparência responsáveis pelo acompanhamento e pela verificação das declarações de património e de conflitos de interesses. Noutros Estados-Membros, como a [Dinamarca](#), a [Finlândia](#) e a [Suécia](#), a prevenção da corrupção assenta essencialmente numa forte cultura de integridade, com poucas regras e controlos formais.

Para serem eficazes, essas medidas têm de se basear num diagnóstico cuidadoso dos riscos e das vulnerabilidades e têm de conter mecanismos que assegurem a correta aplicação e acompanhamento dos incidentes em matéria de integridade. As medidas de prevenção produzem resultados visíveis quando fazem parte de uma abordagem global e são integradas em todos os setores estratégicos pertinentes. Subsistem desafios em vários países no que diz respeito à aplicação ou aos mecanismos de controlo destinados a verificar e eventualmente

sancionar os incidentes de integridade relacionados com as declarações de património, os lóbis, os conflitos de interesses e a prática das «portas giratórias».

2.3 O pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação social

Todos os Estados-Membros têm em vigor quadros jurídicos que visam proteger a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, e os cidadãos da UE beneficiam de um elevado nível de liberdade e pluralismo dos meios de comunicação. A liberdade de expressão, a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social e o direito de acesso à informação estão, de um modo geral, consagrados na Constituição ou no direito derivado. O pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação social são promotores fundamentais do Estado de direito, da responsabilização democrática e da luta contra a corrupção. Os homicídios de jornalistas que estavam a investigar alegações de corrupção de alto nível e de criminalidade organizada foram um sinal de alerta que recordou aos Estados-Membros a obrigação de garantirem um ambiente favorável aos jornalistas, de protegerem a sua segurança e de promoverem proativamente o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação.

A evolução da situação devido à pandemia de COVID-19 veio confirmar o papel fundamental dos meios de comunicação social livres e plurais e a importância do serviço que prestam à sociedade, transmitindo informações verificadas (e contribuindo, desse modo, para a luta contra a desinformação) e mantendo a responsabilização democrática. Veio sublinhar também os potenciais riscos decorrentes das restrições à liberdade de expressão e ao acesso à informação. A crise evidenciou o risco de as medidas destinadas a combater a infodemia poderem servir de pretexto para restringir os direitos e as liberdades fundamentais ou cometer abusos políticos⁵⁹. Além disso, agravou a situação económica já de si difícil deste setor, devido à forte quebra das receitas publicitárias, apesar de as audiências terem aumentado. A situação é particularmente difícil para os meios de comunicação social de menor dimensão, mais vulneráveis, assim como para os meios de comunicação locais e regionais. Estamos, pois, perante um risco de perda de força e de diversidade do setor dos meios de comunicação social na UE.

O acompanhamento no âmbito do primeiro relatório sobre o Estado de direito centra-se em alguns elementos fundamentais da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social, com especial incidência no Estado de direito, como a independência das entidades reguladoras dos meios de comunicação, a transparência da propriedade dos meios de comunicação, a publicidade estatal, a segurança dos jornalistas e o acesso à informação. Outros aspetos da paisagem mediática ainda não abrangidos neste primeiro relatório, como sejam o papel e a independência dos meios de comunicação de serviço público, também são decisivos no contexto do Estado de direito e serão desenvolvidos em anos futuros. O acompanhamento assegurado no relatório sobre o Estado de direito será igualmente complementado por ações a propor nos futuros plano de ação para a democracia europeia e plano de ação para a comunicação social e o setor audiovisual.

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final.

*Monitor do Pluralismo nos Media*⁶⁰

O Monitor do Pluralismo nos *Media* avalia os riscos para a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social em todos os Estados-Membros da UE, centrando-se em quatro domínios: a proteção básica da liberdade de imprensa, a pluralidade do mercado, a independência política e a inclusividade social dos meios de comunicação social. Os resultados mais recentes do Monitor (MPM 2020) salientam, em particular, que os jornalistas e outros intervenientes nos meios de comunicação social continuam a enfrentar ameaças e ataques (tanto físicos como em linha) em vários dos Estados-Membros monitorizados. Os resultados mostram ainda que nem todas as entidades reguladoras dos meios de comunicação social podem ser consideradas isentas de influência, quer devido ao modo de nomeação dos respetivos conselhos de administração, quer no que se refere à execução das suas competências. De acordo com o relatório, a transparência da propriedade dos meios de comunicação social apresenta, em média, riscos médios em todos os Estados-Membros, devido à falta de eficácia das disposições jurídicas e/ou ao facto de as informações serem fornecidas apenas a organismos públicos, mas não ao público. Os resultados salientam igualmente que as organizações noticiosas continuam a ser vulneráveis às ingerências políticas, especialmente quando registam condições económicas instáveis.

Independência das autoridades para a comunicação social

As autoridades para a comunicação social são intervenientes fundamentais para assegurar o pluralismo dos meios de comunicação. Quando aplicam regulamentação específica para os meios de comunicação e decisões em matéria de política de comunicação social, a sua independência em relação aos interesses económicos e políticos e a imparcialidade das suas decisões têm um impacto direto na pluralidade do mercado e na independência política do ambiente mediático.

A independência e a competência das autoridades para a comunicação social são estabelecidas por lei em todos os Estados-Membros. Não obstante, foram manifestadas algumas preocupações no que se refere ao risco de politização dessas autoridades, por exemplo na [Hungria](#), em [Malta](#) e na [Polónia](#). Existem também preocupações quanto à eficácia de algumas autoridades nacionais para a comunicação social à luz dos recursos de que dispõem, por exemplo na [Bulgária](#), na [Grécia](#), no [Luxemburgo](#), na [Roménia](#) e na [Eslovénia](#). Na [Chéquia](#), o governo está a ponderar uma reforma para reforçar a independência da entidade reguladora dos meios de comunicação.

A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual, cuja transposição deverá ser concluída este ano⁶¹, inclui requisitos específicos que contribuirão para reforçar a independência das autoridades nacionais para a comunicação social.

Transparência da propriedade dos meios de comunicação

A transparência da propriedade dos meios de comunicação é uma condição essencial para qualquer análise fiável da pluralidade de um determinado mercado dos meios de

⁶⁰ O Monitor do Pluralismo nos *Media* 2020 foi uma importante fonte para o relatório de 2020 sobre o Estado de direito. O Monitor do Pluralismo nos *Media* é uma ferramenta científica e holística que permite documentar o estado dos ecossistemas de comunicação social, especificando as ameaças ao pluralismo e à liberdade dos meios de comunicação nos Estados-Membros e em alguns países candidatos, e é cofinanciado pela União Europeia. Tem sido aplicado, numa base regular, pelo Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social, desde 2013/2014. A Comissão também recorreu a outras fontes, como o Índice Mundial da Liberdade de Imprensa, conforme referenciado nos capítulos por país.

⁶¹ A Diretiva (UE) 2018/1808, de 14 de novembro de 2018, inclui requisitos específicos relativos à independência das autoridades nacionais para a comunicação social.

comunicação social; é necessário, não só levar a cabo processos regulamentares, concorrenciais e políticos informados, mas também permitir ao público avaliar as informações e os pareceres divulgados pelos meios de comunicação social⁶². Alguns Estados-Membros dispõem de sistemas bem desenvolvidos para garantir a transparência da propriedade dos meios de comunicação. Na [Alemanha](#), por exemplo, existem obrigações específicas de divulgação da propriedade aplicáveis ao setor dos meios de comunicação noticiosos, às empresas comerciais de radiodifusão, aos meios de comunicação social em linha e à imprensa. Os partidos políticos devem divulgar a sua participação em entidades da comunicação social. Em [França](#), as empresas de comunicação social são obrigadas a divulgar os seus três maiores proprietários ao público e têm de notificar a autoridade para a comunicação social (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel – CSA) quando a participação ou o controlo alcançam ou ultrapassam um limiar de 10 %. As informações relativas à estrutura de capital dos editores estão disponíveis no sítio Web do CSA. [Portugal](#) dispõe de um quadro exaustivo para garantir a transparência da propriedade dos meios de comunicação. A obrigação de divulgação da propriedade e do financiamento dos meios de comunicação está estabelecida na Constituição, sendo o seu controlo da responsabilidade da autoridade para a comunicação social.

Em alguns Estados-Membros, existem obstáculos a uma divulgação pública eficaz da propriedade, ou não existe um sistema eficaz de divulgação em vigor. Na [Chéquia](#), as empresas de comunicação social não são obrigadas a revelar as suas estruturas de propriedade, alterações das mesmas ou informações relativas ao beneficiário efetivo da empresa. Em [Chipre](#), não existe qualquer transparência em matéria de propriedade no que diz respeito à imprensa escrita e digital, o que cria preocupações em matéria de participações cruzadas. A falta de transparência quanto à propriedade dos meios de comunicação é uma fonte de preocupação também na [Bulgária](#).

Distribuição da publicidade estatal

A publicidade estatal⁶³ pode ser uma fonte importante de apoio aos meios de comunicação social. O apoio financeiro do Estado pode ser crucial, especialmente para os meios de comunicação social comunitários sem fins lucrativos e para outras formas de jornalismo menos comerciais, sobretudo em tempos de crise económica, e a existência de regras transparentes e de critérios justos reduz o risco de favoritismo. Por conseguinte, é particularmente importante que estejam em vigor e sejam efetivamente aplicadas regras justas e transparentes relativas à distribuição dos recursos e do apoio do Estado. A ausência dessas regras aumenta o risco de que os fundos públicos sejam afetados de forma tendenciosa a determinados meios de comunicação.

Em muitos Estados-Membros, não existe legislação específica para garantir regras equitativas e transparentes em matéria de distribuição de publicidade estatal aos meios de comunicação. Os riscos causados pela falta de regras claras e transparentes podem manifestar-se através de uma baixa transparência em relação aos critérios de distribuição, aos montantes atribuídos e aos beneficiários. Na [Hungria](#), na ausência de legislação e de transparência na distribuição da publicidade estatal, a canalização de quantidades significativas de publicidade estatal para canais favoráveis ao Governo abriu as portas a que este exercesse influência política indireta

⁶² Recomendação CM/Rec(2018)11 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o pluralismo dos meios de comunicação social e a transparência da propriedade dos meios de comunicação social.

⁶³ O Monitor do Pluralismo nos *Media* define a publicidade estatal como toda a publicidade paga pelos governos (nacionais, regionais, locais) e pelas instituições e empresas públicas aos meios de comunicação social.

sobre os meios de comunicação social. A [Áustria](#) afeta níveis relativamente elevados de publicidade estatal às empresas da comunicação social, tendo sido levantadas preocupações relacionadas com a potencial influência política associada a essa afetação, uma vez que não existem regras que assegurem uma distribuição justa.

Em alguns casos, estes riscos são atenuados pelas regras gerais em matéria de contratos públicos e/ou pelas regras de boa governação das despesas públicas. Na [Eslováquia](#), por exemplo, não existe um quadro para regular a distribuição de publicidade estatal. No entanto, os contratos entre o Estado e o setor privado são inscritos no registo central de contratos, que está disponível ao público.

Recentemente, a Comissão propôs que o pacote de recuperação do orçamento da UE ajudasse a responder às necessidades imediatas de liquidez, ao passo que o investimento digital e a resiliência do setor seriam reforçados por via dos programas InvestEU, Europa Criativa e Horizonte Europa. A Comissão incentivou ainda os Estados-Membros e todos os intervenientes da UE a apoiarem os meios de comunicação social, assegurando, ao mesmo tempo, o respeito da sua independência, da sua liberdade e do seu pluralismo⁶⁴.

Pressão política sobre os meios de comunicação

As vulnerabilidades e os riscos para o pluralismo dos meios de comunicação social aumentam quando a sua independência política se encontra ameaçada, na ausência de regulamentação contra as interferências políticas ou em resultado de regras que permitem aos intervenientes políticos serem proprietários de meios de comunicação social.

Os capítulos por país identificaram uma série de casos em que as partes interessadas manifestaram sérias preocupações. Na [Bulgária](#), por exemplo, segundo as informações disponíveis, a propriedade de vários órgãos de comunicação está intimamente ligada a intervenientes políticos, mesmo que não sejam oficialmente detidos por esses políticos. Acresce que um grande número de jornalistas búlgaros caracterizaram as interferências políticas nos meios de comunicação como um facto «comum» e «generalizado». Na [Hungria](#), a criação do conglomerado de empresas de comunicação social, KESMA, por via da fusão de mais de 470 empresas de comunicação social favoráveis ao Governo, sem controlo por parte das autoridades da concorrência e da comunicação social, foi recebida como uma ameaça ao pluralismo dos meios de comunicação social. Foram manifestadas novas preocupações sobre a possibilidade de uma aquisição recente seguir um padrão de aquisição económica dos restantes sítios Web de notícias independentes. Em [Malta](#), os dois principais partidos políticos representados no Parlamento detêm, controlam ou gerem múltiplos meios de comunicação social e empresas de radiodifusão do país. Na [Polónia](#), durante a campanha presidencial de 2020, a coligação do Governo referiu eventuais planos de alterações legislativas relativas aos meios de comunicação social cujos proprietários sejam estrangeiros, o que poderá ter repercussões no que diz respeito ao pluralismo dos meios de comunicação social.

Direito de acesso à informação

O direito de acesso à informação é uma condição fundamental para o debate democrático e o controlo das instituições públicas e reveste-se de importância primordial para os meios de comunicação social, mas também, de um modo mais geral, para a garantia do Estado de direito. Baseia-se na transparência da administração pública e da tomada de decisões. Este direito está garantido na Constituição ou no direito derivado em todos os Estados-Membros, mas alguns capítulos por país mencionam obstáculos ou atrasos na transmissão das

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

informações. Na [Chéquia](#), em [Malta](#) e na [Roménia, por exemplo](#), foram notificadas dificuldades e obstáculos persistentes na obtenção de informações.

Medidas de apoio e proteção dos jornalistas contra ameaças e ataques

Em vários Estados-Membros, os jornalistas e outros intervenientes da comunicação social enfrentam cada vez mais ameaças e ataques (tanto físicos como em linha) em relação às suas publicações e ao seu trabalho, sob diversas formas: o recurso a ações judiciais estratégicas contra a participação pública⁶⁵; ameaças à segurança física e ataques físicos reais; assédio em linha, especialmente de jornalistas do sexo feminino; campanhas de difamação, intimidação e ameaças de carácter político. Estes tipos de ameaças, ataques e campanhas de difamação são notificados, de uma forma ou de outra, em vários Estados-Membros. Foram destacados exemplos específicos nos capítulos relativos à [Bulgária](#), à [Croácia](#), à [Hungria](#), à [Eslovénia](#) e a [Espanha](#). As ameaças e os ataques têm um efeito inibidor sobre os jornalistas e implicam o risco de uma diminuição do debate público sobre questões societárias controversas.

Para fazer face a esta situação, vários Estados-Membros desenvolveram boas práticas e criaram estruturas e medidas de apoio e de proteção. Na [Bélgica](#), a Associação de Jornalistas da Flandres criou uma linha direta específica para notificar agressões físicas ou verbais contra jornalistas. Em [Itália](#), foi criado um centro de coordenação para lidar com atos cometidos contra jornalistas. Nos [Países Baixos](#), o protocolo *PersVeilig*, que visa reduzir as ameaças, a violência e as agressões contra jornalistas, foi celebrado entre o Ministério Público, a polícia, a Sociedade de Chefes de Redação e a Associação de Jornalistas. A [Suécia](#) criou pontos de contacto nacionais e afetou recursos humanos e financeiros suplementares para apoiar os jornalistas e investigar melhor os crimes de ódio.

2.4 Outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes

O equilíbrio de poderes a nível institucional está no cerne do Estado de direito. Garante o funcionamento, a cooperação e o controlo mútuo dos órgãos do Estado, de modo a que o poder seja exercido por uma autoridade estatal sob o controlo de terceiros. O equilíbrio de poderes depende, não só de um sistema judicial eficaz, mas também de um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista, da separação de poderes, da fiscalização constitucional e jurisdicional das leis, de uma administração pública transparente e de elevada qualidade e de autoridades independentes eficazes, como as instituições de provedores de Justiça ou as instituições nacionais de direitos humanos. Os sistemas de equilíbrio de poderes variam entre Estados-Membros, consoante o equilíbrio resultante das tradições políticas, jurídicas e constitucionais. Embora o modelo específico escolhido por cada Estado-Membro possa variar, é crucial que assegure o respeito do Estado de direito e das normas democráticas.

O primeiro relatório sobre o Estado de direito centra-se em alguns elementos fundamentais de particular importância para o Estado de direito, como o processo de elaboração e promulgação de leis, em especial no que diz respeito à participação das partes interessadas, o recurso a procedimentos acelerados e de emergência e o regime de fiscalização da constitucionalidade das leis. Analisa igualmente as reformas constitucionais destinadas a reforçar o equilíbrio de poderes. A comunicação de informações inclui também uma análise das medidas excepcionais tomadas para combater a pandemia de COVID-19. O papel das autoridades independentes, como o provedor de Justiça e outras instituições nacionais de

⁶⁵ Trata-se de ações judiciais destinadas a censurar, intimidar e silenciar os críticos, sobrecarregando-os com as custas de uma defesa judicial até que abandonem a sua crítica ou oposição.

direitos humanos, e das organizações da sociedade civil na salvaguarda do Estado de direito são outros elementos de análise.

A pressão sobre o equilíbrio de poderes é observada em todos os Estados-Membros e é frequentemente uma parte normal do processo político numa sociedade democrática. A crise económica, a pandemia de COVID-19 e as mudanças societárias podem aumentar essas tensões, mas o equilíbrio de poderes continua a ser essencial. Nos últimos anos, houve várias crises do Estado de direito na União, associadas a ataques ao equilíbrio de poderes a nível institucional. O reforço da resiliência do equilíbrio de poderes a nível institucional é, por conseguinte, essencial para salvaguardar o Estado de direito.

Um quadro favorável para a sociedade civil permite o debate e o controlo dos detentores do poder. Tal como no caso dos jornalistas independentes e dos meios de comunicação social críticos, as tentativas de suprimir os intervenientes da sociedade civil devem ser sempre consideradas como um sinal de alerta no que diz respeito ao Estado de direito.

Debates sobre o Estado de direito que contribuem para reforçar a cultura do Estado de direito

As iniciativas de reforma positivas emergem frequentemente de debates públicos sobre questões específicas pertinentes para o Estado de direito. O debate e a maior sensibilização para o equilíbrio de poderes necessário para que o Estado de direito funcione eficazmente são, por conseguinte, um primeiro passo importante. A atenção crescente ao debate sobre o Estado de direito em toda a União pode ser ilustrada pelos esforços para promover debates nacionais através de audições parlamentares, campanhas de sensibilização do público ou iniciativas levadas a cabo pelo sistema judicial. Na [Chéquia](#), o Senado organiza conferências e debates sobre temas relacionados com o sistema judicial. Na [Dinamarca](#), a Administração Nacional dos Tribunais envidou, nos últimos anos, um conjunto de esforços para promover o Estado de direito, uma melhor compreensão do sistema judicial por diversos grupos-alvo e uma maior preocupação com o utilizador por parte do sistema judicial. Na [Alemanha](#), os debates regulares, as campanhas de informação e de publicidade a nível nacional e as publicações sobre o Estado de direito contribuem para promover uma cultura dinâmica do Estado de direito. Nos [Países Baixos](#), são organizados debates políticos regulares sobre o Estado de direito em ambas as Câmaras do Parlamento.

Reformas constitucionais para reforçar o equilíbrio de poderes a nível institucional, sobretudo no que se refere à fiscalização da constitucionalidade

Estão em curso processos de reforma em vários Estados-Membros, os quais dizem respeito, nomeadamente, à abertura de novos canais para os cidadãos contestarem o exercício do poder executivo ou legislativo.

Em [Chipre](#), por exemplo, um projeto de lei prevê a criação de um Tribunal Constitucional que assumiria a função de fiscalização da constitucionalidade das leis, atualmente atribuída ao Supremo Tribunal. Na sequência de uma revisão da Constituição na [Lituânia](#), foi introduzida, em 2019, a possibilidade de fiscalização individual da constitucionalidade e de fiscalização sucessiva da constitucionalidade das leis promulgadas. No [Luxemburgo](#), uma reforma recente da Constituição reforçou os efeitos das decisões do Tribunal Constitucional quando declaram certas disposições jurídicas inconstitucionais e uma proposta de revisão da Constituição conferiria estatuto constitucional ao Gabinete do Provedor de Justiça. Na [Eslováquia](#), o Governo está a ponderar reforçar os poderes do Tribunal Constitucional, nomeadamente introduzindo a possibilidade de interposição de recursos por inconstitucionalidade e de fiscalização preventiva da constitucionalidade das leis. As reformas constitucionais dizem igualmente respeito a outros aspetos do equilíbrio de poderes.

Por exemplo, em [Malta](#), uma reforma constitucional adotada recentemente diz respeito ao processo de eleição do presidente do país e ao papel da instituição de provedoria, tendo sido apresentada ao Parlamento uma outra reforma constitucional sobre a nomeação para determinadas comissões independentes. As reflexões realizadas na [Suécia](#) sobre o reforço do sistema democrático incluem a reforma do modo como as alterações constitucionais são adotadas, ao passo que um inquérito parlamentar está a rever o estatuto constitucional, as competências e as atividades da Provedoria Parlamentar.

Alguns destes esforços baseiam-se no aconselhamento de organismos especializados internacionais, como a Comissão de Veneza, o que representa, por si só, o reconhecimento de que a consideração dos diferentes pontos de vista e dos diferentes conhecimentos especializados por via de uma consulta alargada e exaustiva contribui para desenvolver um sistema equilibrado.

A melhoria da inclusividade e da qualidade do processo legislativo é importante para as reformas estruturais

O processo legislativo beneficia de instrumentos cada vez mais inclusivos e baseados em dados concretos. Mais concretamente, muitos Estados-Membros estabeleceram políticas sistemáticas para envolver as partes interessadas e assegurar que as reformas estruturais são o produto de um amplo debate na sociedade, embora estas políticas nem sempre sejam plenamente aplicadas na prática.

Alguns Estados-Membros estão a melhorar o carácter inclusivo do processo legislativo. Em [Chipre](#) e na [Chéquia](#), por exemplo, estão em curso esforços para melhorar a consulta e a transparência. Na [Estónia](#), está a ser elaborado um novo ambiente legislativo e novas orientações de política legislativa para reforçar a facilidade de utilização e a inclusividade. Na [Grécia](#), está em curso uma reforma abrangente dos processos legislativos. Em [França](#), a recente iniciativa da Convenção de Cidadãos sobre o Clima é vista como uma forma inovadora de envolver os cidadãos no processo legislativo.

O recurso excessivo à aceleração do processo legislativo e à legislação de emergência pode suscitar preocupações em matéria de Estado de direito

Em todos os Estados-Membros, o processo legislativo normal dá primazia ao Parlamento enquanto legislador. No entanto, os processos legislativos acelerados e a ausência de consulta são características comuns das crises relacionadas com o Estado de direito. A Comissão de Veneza e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) sublinharam, em várias ocasiões, a importância do processo parlamentar: deliberações exaustivas das propostas e alterações legislativas, incluindo consultas significativas com as partes interessadas, peritos e a sociedade civil, bem como um diálogo com a oposição política⁶⁶. Além disso, o contorno do Parlamento num processo legislativo desvirtua a separação de poderes, que é um princípio fundamental do Estado de direito.

Em alguns Estados-Membros, o recurso repetido ao processo legislativo acelerado no Parlamento ou a decretos governamentais de emergência tem suscitado preocupações, especialmente quando surge no contexto de amplas reformas que afetam os direitos fundamentais ou o funcionamento de órgãos fundamentais do Estado, como o sistema judicial ou o Tribunal Constitucional. Nesses casos, existe um risco acrescido de que sejam adotadas leis suscetíveis de pôr em perigo o respeito dos direitos fundamentais, do Estado de direito ou

⁶⁶ *Rule of Law Checklist* — CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

da democracia, bem como das obrigações internacionais⁶⁷. Na [Polónia](#), no período 2015-2019, a adoção rápida de legislação através do Parlamento foi amplamente utilizada na adoção de reformas estruturais significativas do sistema judicial, que aumentaram a influência política no poder judicial. Na [Roménia](#), a utilização generalizada de decretos governamentais de emergência em domínios essenciais, nomeadamente as reformas judiciais, suscitou preocupações no que diz respeito à qualidade da legislação, à segurança jurídica e ao respeito da separação de poderes⁶⁸. A utilização frequente de procedimentos acelerados ou a adoção de legislação baseada em iniciativas diretamente introduzidas pelos deputados, sem passar pelos processos preparatórios normais e pela consulta das partes interessadas, é também um risco do ponto de vista do Estado de direito.

Os parlamentos nacionais, os tribunais constitucionais e os supremos tribunais têm desempenhado um papel fundamental no controlo das medidas adotadas para responder à pandemia de COVID-19

As reações à crise revelaram uma forte resiliência global dos sistemas nacionais, com debates políticos e jurídicos intensos sobre as medidas adotadas. Em muitos Estados-Membros, os debates e o controlo parlamentar foram determinantes para a elaboração das propostas relativas ao estado de emergência ou, em alternativa, a um regime de emergência sanitária, bem como para a verificação *ex post* dos decretos adotados pelo governo. Além disso, estas medidas foram frequentemente fiscalizadas pelo Tribunal Constitucional, pelo Supremo Tribunal ou pelos tribunais ordinários. Os mecanismos de fiscalização preventiva da constitucionalidade, ou seja, antes da adoção das leis, têm sido particularmente importantes neste contexto, em que a resposta rápida e o respeito dos direitos fundamentais têm de andar lado a lado.

O provedor de Justiça e as instituições nacionais de direitos humanos desempenham um papel importante

As instituições nacionais de direitos humanos desempenham um papel importante como salvaguarda do Estado de direito e podem assegurar um controlo independente do sistema numa crise do Estado de direito. Alguns Estados-Membros ([Chéquia](#), [Itália](#) e [Malta](#)) ainda não criaram essa instituição, embora possuam outras autoridades ativas no domínio dos direitos fundamentais⁶⁹. Em [Itália](#), estão atualmente a ser analisados pelo Parlamento dois projetos de lei que propõem a criação de uma Autoridade Nacional Independente para os Direitos Humanos. Em [Malta](#), está a ser debatida no Parlamento uma proposta de criação de uma instituição de direitos humanos. O papel do provedor de Justiça no equilíbrio de poderes varia. Em alguns Estados-Membros, o provedor de Justiça pode contestar as leis junto do Tribunal Constitucional ou solicitar a sua revisão no Parlamento.

As organizações da sociedade civil operam num ambiente instável, mas continuam a ser um forte interveniente na defesa do Estado de direito

⁶⁷ Além disso, muitas das alterações legislativas adotadas pelo Parlamento, nomeadamente através de procedimentos acelerados, carecem de previsibilidade e de transparência e suscitam preocupações no que respeita ao interesse público.

⁶⁸ Num referendo consultivo realizado em maio de 2019, a maioria dos cidadãos apoiou a proibição da adoção de decretos governamentais de emergência na área da justiça.

⁶⁹ Tanto a Chéquia como Malta possuem um provedor de Justiça independente; em Itália, o Comité Interministerial para os Direitos Humanos (CIDU) interage com a sociedade civil, com o meio académico e com todas as partes interessadas pertinentes para promover e proteger os direitos humanos, e vários provedores de Justiça regionais são responsáveis pela salvaguarda das liberdades e dos direitos das pessoas.

Num acórdão recente, o Tribunal de Justiça da União Europeia⁷⁰ deixou claro que as organizações da sociedade civil devem poder «*prosseguir as suas atividades e funcionar sem ingerência estatal injustificada*». Reconheceu igualmente que o direito à liberdade de associação constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e pluralista, na medida em que permite aos cidadãos agir coletivamente em domínios de interesse comum e, deste modo, contribuir para o bom funcionamento da vida pública.

Na maioria dos Estados-Membros, existe um ambiente favorável e propício às atividades da sociedade civil. Recentemente, alguns Estados-Membros reforçaram este ambiente, ou tencionam adotar iniciativas nesse sentido. Na [Croácia](#), por exemplo, o Governo está disposto a adotar um plano nacional para melhorar o sistema de apoio jurídico, financeiro e institucional às atividades das organizações da sociedade civil. Na [Eslovénia](#), a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Setor Não Governamental e do Voluntariado visa melhorar o apoio às organizações não governamentais até 2023, nomeadamente ao contribuir para os princípios do pluralismo e da democracia na sociedade. Em muitos Estados-Membros, a sociedade civil demonstrou ser resiliente em circunstâncias difíceis e continuou a desempenhar um papel ativo no debate nacional e europeu sobre o Estado de direito, no âmbito do equilíbrio de poderes. Na [Eslováquia](#), a sociedade civil reagiu vivamente ao homicídio de Ján Kuciak e da sua noiva, Martina Kušnírová, em 2018, tanto no imediato como no rescaldo do acontecimento. Na [Roménia](#), o forte envolvimento da sociedade civil tem sido fundamental para incentivar as reformas anticorrupção e para defender o Estado de direito no país. Em [Itália](#), há uma sociedade civil dinâmica, embora algumas ONG, especialmente no que diz respeito a certas questões, como a migração, sejam objeto de campanhas de difamação. Na [Grécia](#), algumas organizações da sociedade civil ativas no domínio da migração expressaram preocupações relacionadas com a redução do espaço de ação no terreno.

Em alguns Estados-Membros, contudo, têm surgido exemplos de dificuldades graves enfrentadas pela sociedade civil devido a novas leis que limitam o acesso ao financiamento estrangeiro ou a campanhas de difamação. Na [Bulgária](#), por exemplo, os novos projetos de normas em matéria de transparência do financiamento estrangeiro das ONG foram criticados pelo seu possível impacto negativo na sociedade civil. Em junho de 2020, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que uma lei de 2017 da [Hungria](#), relativa à transparência das organizações da sociedade civil financiadas a partir do estrangeiro, é incompatível com a livre circulação de capitais, bem como com o direito à liberdade de associação e com os direitos à proteção da vida privada e dos dados pessoais. Na [Polónia](#), as ONG são alvo de declarações desfavoráveis dos representantes das autoridades públicas, que afetam negativamente o espaço da sociedade civil. As ações do Governo dirigidas aos grupos LGBTI+, nomeadamente a captura e a detenção de alguns dos seus representantes, e as campanhas de difamação levadas a cabo contra esses grupos deram origem a novas preocupações.

3. Desenvolvimentos e ações a nível da UE em matéria de Estado de direito

No último ano, o Estado de direito continuou no topo da agenda da União Europeia. O respeito do Estado de direito é uma prioridade fundamental para a atual Comissão, tal como referido nas orientações políticas da presidente Ursula von der Leyen, que identificou especificamente esta questão como uma pasta prioritária confiada a um vice-presidente e a

⁷⁰ Acórdão de 18 de junho de 2020 no processo C-78/18, *Comissão/Hungria* (EU:C:2020:476, n.ºs 112 e 113).

um comissário responsável pelo Estado de direito. Desde o início, ao mesmo tempo que criou o novo mecanismo europeu para o Estado de direito, a Comissão respondeu à evolução da situação em matéria de Estado de direito nos Estados-Membros e a nível da UE. Além do acompanhamento contínuo, incentivou o diálogo e a cooperação, utilizando processos como o Semestre Europeu para destacar os desafios relacionados com a eficácia do sistema judicial ou do quadro de combate à corrupção nos Estados-Membros.

A pandemia de COVID-19 suscitou questões importantes em matéria de Estado de direito que ainda estão presentes no debate europeu. Desde meados de março, a Comissão tem vindo a acompanhar as medidas dos Estados-Membros que têm impacto no Estado de direito, na democracia e nos direitos fundamentais. No âmbito do Semestre Europeu, as recomendações específicas por país de agosto de 2020 recordaram que estas medidas excecionais devem ser necessárias, proporcionadas, limitadas no tempo e sujeitas a controlo⁷¹.

O Parlamento Europeu desempenha um papel cada vez mais importante na definição do debate sobre o Estado de direito a nível europeu. No último ano, o Parlamento Europeu foi reagindo a acontecimentos relacionados com o respeito dos nossos valores comuns, nomeadamente o Estado de direito, à medida que se desenrolavam. O Parlamento Europeu adotou várias resoluções⁷² e a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) adotou relatórios e organizou visitas aos países⁷³. Estes debates políticos têm sido uma componente essencial para aumentar a visibilidade das questões relativas ao Estado de direito. A Comissão reconhece a ligação necessária à democracia e aos direitos fundamentais, que será abordada em vertentes de trabalho específicas: o plano de ação para a democracia europeia e a nova estratégia para a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais, ambos a adotar no final de 2020. A Comissão considera que o primeiro relatório sobre o Estado de direito e o diálogo preparatório com os Estados-Membros constituem uma base sólida para futuros trabalhos no Parlamento Europeu.

O mecanismo para o Estado de direito também dá resposta à intensificação da ação do Conselho em matéria de Estado de direito. No outono de 2019, o Conselho debateu um eventual reforço do diálogo anual do Conselho sobre o Estado de direito através de um balanço anual. Este permitiria utilizar o debate e o intercâmbio de boas práticas para contribuir para a prevenção de problemas relacionados com o Estado de direito de uma forma inclusiva e construtiva. A Presidência do Conselho definiu a sua intenção de organizar um diálogo político sobre o Estado de direito, com base no relatório da Comissão sobre o Estado de direito, nomeadamente um debate centrado em Estados-Membros específicos⁷⁴.

⁷¹ Adotadas pelo Conselho – JO C 282 de 26.8.2020.

⁷² Concretamente, a Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de março de 2019, sobre a situação do Estado de direito e da luta contra a corrupção na UE, especificamente em Malta e na Eslováquia [P8_TA(2019)0328]; a Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de dezembro de 2019, sobre o Estado de direito em Malta, na sequência das recentes revelações sobre o homicídio de Daphne Caruana Galizia [P9_TA(2019)0103]; a 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 [P9_TA(2020)0014]; a Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2020, sobre a ação coordenada da UE para combater a pandemia de COVID-19 e as suas consequências [P9_TA(2020)0054].

⁷³ Grupo de Acompanhamento para a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais da Comissão LIBE. O grupo centra-se nas ameaças à democracia, ao Estado de direito e aos direitos fundamentais, bem como na luta contra a corrupção em todos os Estados-Membros da UE. Tem por objetivo recomendar ações específicas à Comissão LIBE, designadamente reuniões com partes interessadas, audições e missões, bem como apresentar sugestões de propostas de resoluções e relatórios.

⁷⁴ Programa da Presidência alemã, p. 20.

Deste modo, o primeiro relatório sobre o Estado de direito ajudará a conduzir o debate nas instituições europeias e nacionais. Haverá também reuniões regulares da rede de pontos de contacto em matéria de Estado de direito e com as partes interessadas. Os Estados-Membros serão convidados a contribuir no início de 2021, seguindo-se as visitas a todos os Estados-Membros na primavera, antes da apresentação do próximo relatório. Paralelamente, serão também realizados trabalhos no sentido de promover reformas compatíveis com o Estado de direito através do financiamento e dos conhecimentos especializados da UE. Desde 2017, a Comissão tem um programa específico de apoio técnico às reformas nos Estados-Membros, abrangendo as reformas em matéria de Estado de direito⁷⁵. O apoio prestado pode assumir a forma de missões de peritos e de averiguação no terreno, partilha de boas práticas pertinentes, análises de diagnóstico e desenvolvimento e aplicação de soluções específicas para resolver a situação. Outros programas da Comissão, como os programas para a Justiça e os Cidadãos, a Igualdade, os Direitos e Valores e o Fundo para a Segurança Interna (polícia), podem igualmente dar um contributo, nomeadamente através de convites à apresentação de propostas abertos à sociedade civil e a outras partes interessadas. As reformas judiciais e de luta contra a corrupção podem ter um impacto importante no tecido empresarial, tal como já foi frequentemente salientado nos relatórios do Semestre Europeu, pelo que devem ser cuidadosamente ponderadas pelos Estados-Membros aquando da elaboração dos seus planos nacionais para a recuperação e a resiliência.

Além do mecanismo europeu para o Estado de direito, o conjunto de instrumentos da UE no domínio do Estado de direito inclui diferentes instrumentos para responder a uma série de situações. O artigo 7.º do Tratado da União Europeia é frequentemente objeto de debate público. Este artigo estabelece um procedimento baseado no Tratado para fazer face aos riscos para os valores fundadores da UE existentes nos Estados-Membros, prevendo, em última análise, a sanção política mais grave que a UE pode impor a um Estado-Membro, nomeadamente a suspensão do direito de voto no Conselho. Até 2017, o procedimento nunca tinha sido acionado. Em dezembro de 2017, a Comissão lançou um procedimento contra a Polónia e, posteriormente, em setembro de 2018, o Parlamento Europeu lançou um outro contra a Hungria. Estes procedimentos prosseguem no Conselho com audições e atualizações sobre a situação nos dois Estados-Membros em causa⁷⁶, mas, na sua maioria, os problemas identificados continuam por resolver. A Comissão insta os Estados-Membros em causa e o Conselho a investirem na aceleração da resolução dos problemas levantados no âmbito destes procedimentos e na procura de soluções que protejam o Estado de direito e os valores comuns a todos os Estados-Membros. Até que seja encontrada uma solução para as preocupações suscitadas, a Comissão continuará empenhada em apoiar o Conselho na prossecução dos procedimentos nos termos do artigo 7.º, a fim de resolver as questões em causa.

O Tribunal de Justiça da União Europeia desempenha também um papel crucial na defesa do Estado de direito através da sua jurisprudência, em constante evolução neste domínio. Nos casos em que as deficiências em matéria de Estado de direito constituam uma violação do direito da UE, a Comissão segue uma abordagem estratégica aos processos de infração, baseando-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Estes processos visam resolver questões específicas relacionadas com o incumprimento do direito da UE. A

⁷⁵ Programa de Apoio às Reformas Estruturais, que será substituído a partir de 2021 pelo Instrumento de Assistência Técnica; este programa não necessita de cofinanciamento.

⁷⁶ Em 2019, tiveram lugar duas audições nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE e duas atualizações sobre o ponto da situação na Hungria, bem como cinco atualizações sobre o ponto da situação na Polónia. Em 2020, verificou-se uma atualização sobre o ponto da situação na Hungria e na Polónia, não tendo sido realizadas audições nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE.

Comissão está empenhada em fazer pleno uso das suas competências e em continuar a desempenhar o seu papel de guardião dos Tratados para assegurar o respeito dos requisitos do direito da UE em matéria de Estado de direito. Assim, interpôs ações judiciais no Tribunal de Justiça da União Europeia sobre questões pertinentes em matéria de Estado de direito em diversas ocasiões; além disso, o Tribunal de Justiça foi chamado pelos tribunais nacionais a proferir decisões prejudiciais sobre a interpretação do direito da UE em vários casos. Em 2019 e 2020, o Tribunal desenvolveu uma jurisprudência importante relativa ao Estado de direito. Mais concretamente, confirmou e clarificou o princípio da tutela jurisdicional efetiva e o direito a um recurso judicial efetivo⁷⁷. Esta jurisprudência deverá continuar a ser desenvolvida nos próximos meses e anos, tendo em conta uma série de importantes processos de infração e pedidos de decisão prejudicial pendentes sobre questões relacionadas com o Estado de direito.

Por último, nas conclusões da sua reunião de 17-21 de julho, o Conselho Europeu recordou a importância do respeito do Estado de direito e dos valores fundadores da UE em relação ao orçamento da União. Recordando a importância de proteger o orçamento da União em conformidade com os valores referidos no artigo 2.º do TUE, o Conselho Europeu defendeu a introdução de um regime de condicionalidade e de medidas em caso de incumprimento. O compromisso do Conselho Europeu deverá acelerar a adoção da proposta da Comissão de *proteger o orçamento da UE em caso de deficiências no que diz respeito ao Estado de direito num Estado-Membro*, em debate no Parlamento Europeu e no Conselho⁷⁸. O objetivo é proteger o orçamento da UE em situações em que o interesse financeiro da União possa estar em risco devido a deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito num Estado-Membro.

4. Conclusões e próximas etapas

Em julho de 2019, a presidente Ursula von der Leyen apelou ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Estados-Membros para que encetassem um processo de cooperação em matéria de Estado de direito — um novo mecanismo europeu para o Estado de direito que envolvesse todos os Estados-Membros e as instituições da UE, num exercício de prevenção.

O primeiro relatório sobre o Estado de direito é o resultado de um novo diálogo entre a Comissão e os Estados-Membros, que contribui para a análise específica por país relativa a todos os Estados-Membros. O presente relatório constitui um passo importante para reforçar um entendimento comum do Estado de direito na UE e para fortalecer a confiança mútua. A Comissão congratula-se com o diálogo aberto mantido com todos os Estados-Membros e com o empenho destes na elaboração das análises específicas por país. Trata-se de um sinal tanto da importância do Estado de direito para todos os Estados-Membros como do seu compromisso para com um processo europeu. A Comissão considera que este processo contribuirá para prevenir a ocorrência de problemas no domínio do Estado de direito ou o seu agravamento e para promover uma cultura política e jurídica robusta que apoie o primado do direito em toda a UE. O mecanismo para o Estado de direito pode agora funcionar como um elemento central do conjunto de instrumentos da UE no domínio do Estado de direito.

O relatório faz o balanço da evolução da situação dos Estados-Membros no domínio do Estado de direito. Salienta que muitos Estados-Membros possuem padrões elevados em matéria de Estado de direito e são reconhecidos, nomeadamente a nível mundial, como

⁷⁷ Tal como consagrado no artigo 19.º, n.º 1, do TUE e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

⁷⁸ COM(2018) 324.

detentores de boas práticas na aplicação dos princípios fundamentais do Estado de direito. No entanto, o relatório também identifica problemas significativos, nomeadamente casos em que a independência judicial se encontra sob pressão, em que os sistemas não são suficientemente resilientes à corrupção, em que as ameaças à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social põem em perigo a responsabilização democrática, ou em que há ameaças ao equilíbrio de poderes essencial para um sistema eficaz. A Comissão considera encorajador o facto de todos os Estados-Membros terem colaborado na elaboração do relatório e insta-os a prosseguirem esta cooperação no seguimento do mesmo.

A Comissão aguarda com expectativa a continuação da participação do Parlamento Europeu e do Conselho nas questões relativas ao Estado de direito e considera que este relatório constitui uma base sólida para a prossecução dos trabalhos interinstitucionais. A Comissão convida igualmente os parlamentos nacionais e as autoridades nacionais a debaterem o presente relatório, nomeadamente os capítulos por país, e a procurarem apoio mútuo, como incentivo à prossecução de reformas e à aceitação da solidariedade europeia. O vasto círculo de intervenientes nacionais, além das autoridades públicas, que participaram e contribuíram para este exercício demonstra também que existe uma procura pela realização de debates nacionais.

Este primeiro relatório sobre o Estado de direito constitui o alicerce para um processo novo e dinâmico, que implica um diálogo contínuo com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, bem como com outras partes interessadas a nível nacional e da UE. A Comissão começará agora a elaborar o relatório sobre o Estado de direito de 2021, com base na experiência adquirida ao longo do primeiro ano de funcionamento do mecanismo europeu para o Estado de direito, e manterá a dinâmica com vista a tornar o Estado de direito mais resiliente nas nossas democracias. O facto de estarmos mais bem preparados ajudará todos os europeus a enfrentar os desafios desta crise económica, climática e sanitária sem precedentes, no pleno respeito dos nossos princípios e valores comuns.