



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **O Estado de Direito na União Europeia: o caso da Hungria - dilemas e limitações**

Afonso José Monteiro de Oliveira Rodrigues Mota

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Prof. Doutora Ana Isabel Xavier

Professora Auxiliar Convidada ISCTE

Investigadora Associada CEI

Novembro, 2020



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de História

**O Estado de Direito na União Europeia: o caso da Hungria - dilemas e limitações**

Afonso José Monteiro de Oliveira Rodrigues Mota

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Prof. Doutora Ana Isabel Xavier

Professora Auxiliar Convidada ISCTE

Investigadora Associada CEI

Novembro, 2020



*À minha avó Celeste*



## **Agradecimentos**

Ao ISCTE-IUL, pelos fantásticos cinco anos que me proporcionou, especialmente ao Departamento de História e ao Centro de Estudos Internacionais, pela educação de excelência que me garantiram durante a minha Licenciatura em História Moderna e Contemporânea e durante o meu Mestrado em Estudos Internacionais.

À minha orientadora e professora Ana Isabel Xavier, pelo seu apoio, disponibilidade e incentivo para a finalização da dissertação, mas também pela sua compreensão, desde a primeira reunião até aos momentos finais da dissertação.

À minha família, especialmente os meus pais, Margarida e Jorge, e ao meu irmão, João, que me acompanham ao longo da vida, e especialmente neste processo da composição da dissertação de Mestrado, onde foram especialmente pacientes. Graças a eles, sou quem sou hoje. Relevar o papel importantíssimo da minha Mãe, por ter sempre acreditado em mim e me ter ajudado imenso durante toda a minha vida estudantil, nunca me fazendo baixar os braços perante as dificuldades e mantendo-me sempre com o queixo levantado nas adversidades.

À Ana Filipa Veiga, por ser a minha melhor amiga e companheira ao longo dos últimos 7 anos. Obrigado pela paciência e por aguentar a minha personalidade, por vezes complicada.

Ao Bruno Almeida, o amigo que todos os amigos queriam ter e que esteve comigo durante períodos difíceis da minha vida, ouvindo e acompanhando-me sempre.

Aos meus restantes amigos, que estão comigo e sei que posso contar com eles. Rúben Castanho, João Pereira, Bruno Margarido, Afonso Domingos, Catarina Fanico e Raquel Pires, obrigado por tudo.



## Resumo

A presente dissertação tem como objetivo o estudo dos mecanismos e instrumentos que a União Europeia tem à sua disposição para gerir os preceitos que violem a Democracia nos Estados-Membros que a compõem. A dissertação tem como caso de estudo a Hungria, Estado-Membro desde 2004 e que, seis anos depois, apresenta pressupostos de análise que nos permitem questionar os seus compromissos pós-adesão pelas reformas legais, políticas e sociais que tem encetado. Para o efeito, analisar-se-á o processo de negociação e adesão à União Europeia deste país, as reformas governativas e a evolução dos valores fundamentais. A investigação tem uma limitação temporal de 1988 a 2004 - período em que a Hungria negociou a sua candidatura e se tornou Estado Membro da União Europeia -, e de 2010 à presente - altura em que Viktor Orbán tomou posse como Primeiro-Ministro Húngaro. A base fundamental desta investigação, são os valores consagrados no Artigo 2.º do Tratado da União Europeia - principalmente o Estado de Direito -, indispensáveis a uma sociedade democrática e respeitadora dos valores europeus. O estudo procura contribuir com uma análise detalhada sobre os principais mecanismos ao dispor das Instituições Europeias e como as mesmas podem evitar que mais casos semelhantes ao húngaro aconteçam.

**Palavras-chave:** União Europeia, Hungria, Valores Europeus, Estado de Direito, Democracia, Instituições Europeias





## **Abstract**

The aim of the present dissertation is the analysis of the mechanisms and instruments that the European Union has at its disposal to handle with the violation of Democracy in the EU Member-States as a principle and norm. Hungary was chosen as the case-study of this dissertation as six years after joining the EU in 2004, the country still embodies legal, political and social reforms that question the post-accession criteria. The dissertation will therefore analyse the negotiation and accession process to the EU, as well as the governmental changes and the evolution of the fundamental values. We have limited the analysis to the timeline between 1988 and 2004 – the period of negotiation of the EU membership -, and 2010 until the present moment – since Viktor Orbán took office as the Prime-Minister. As the main pillar of this dissertation relates with the values established by the Treaty of the European Union, namely the Article 2 of the Rule of Law, this dissertation seeks to contribute with a detailed analysis of the key mechanisms at the disposal of the European Union in this matter and how these mechanisms can prevent that more cases like the Hungarian occur.

**Keywords:** European Union, Hungary, European Values, Rule of Law, Democracy, European Institutions



## Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice	ix
Glossário de Siglas	1
Introdução	3
Capítulo 1 - O Estado de Direito – uma (in)definição institucional?	7
1.1 O Estado de Direito e os Tratados Comunitários	7
1.1.2 Instituições e definição do Estado de Direito	11
1.1.3 Outros Mecanismos	13
1.2 A projeção externa do Estado de Direito	18
1.2.1 Políticas	18
1.2.2 Missões e operações	21
1.2.3 O Estado de Direito e a Cultura Estratégica da União Europeia	22
Capítulo 2 – O estudo de caso da Hungria	27
2.1 Processo de negociação da Hungria à União Europeia	27
2.2 Hungria como Estado-Membro da União Europeia: o Estado de Direito na Governação interna (2010-2020)	35
2.3 O Partido Fidesz e o Partido Popular Europeu (2010-2020)	52
Capítulo 3 - Recomendações	59
3.1 Recomendações e perspectivas futuras	59
3.2 Propostas	68
Conclusões	75
Fontes e Referências Bibliográficas	79

## **Glossário de Siglas**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
ACP – Grupo de Estados de África, Caribe e Pacífico  
ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático  
CEE – Comunidade Económica Europeia  
CD&V – Democratas-Cristãos e Flamengos da Bélgica  
CDA – Apelo Democrata-Cristão dos Países Baixos  
CdH – Centro Democrático Humanista da Bélgica  
CDS-PP – Centro Democrático Social Partido Popular de Portugal  
CDU – União Democrata-Cristã da Alemanha  
CEPEJ – Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça  
CJN – Conselho Judicial Nacional  
CSV – Partido Popular Social Cristão do Luxemburgo  
DKF – Partido Popular Conservador da Dinamarca  
ELTE – Universidade Eötvös Loránd  
FKGP – Agricultores Independentes, Trabalhadores Agrários e Partido Cívico da Hungria  
G20 – Grupo dos 20  
GJN – Gabinete Judicial Nacional  
GRECO – Grupo de Estados contra a Corrupção  
KD – Democratas Cristãos da Suécia  
KNDP – Partido Popular Democrata-Cristão da Hungria  
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgénero  
LGBTI – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgénero, Intersexuais  
LIBE – Comité das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos  
M – Partido Moderado da Suécia  
MDF – Fórum Democrata Húngaro  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MSzMP – Partido Socialista Operário Húngaro  
MSZP – Partido Socialista Húngaro  
MTI – Agência de Notícias Húngara  
NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
NCP – Partido da Coligação Nacional da Finlândia  
ND – Nova Democracia da Grécia  
OLAF – Organismo Europeu de Luta Antifraude

OMC – Organização Mundial de Comércio  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa  
PEV – Política Europeia de Vizinhança  
PHARE – Programa de Assistência para a Reestruturação Económica da Polónia e Hungria  
PiS – Partido Lei e Justiça da Polónia  
PP – Partido Popular Espanhol  
PPE – Partido Popular Europeu  
SARE – Serviço de Apoio à Reforma Estrutural  
SARS-CoV-2 – Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2  
SEAE – Serviço Europeu de Ação Externa  
SZDSZ – Aliança dos Democratas Livres – Partido Liberal Húngaro  
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia  
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia  
TS-LKD – União da Pátria – Democratas Cristão da Lituânia  
TUE – Tratado da União Europeia  
UE – União Europeia

## Introdução

A União Europeia é uma união económica e política que defende, entre outros valores, o Estado de Direito. Apresentado no Tratado de Maastricht em 1992, o Estado de Direito foi assumindo maior relevância, numa altura em que dez países provenientes do antigo bloco comunista preparavam a sua candidatura à adesão à UE. Ao longo dos diversos anos, a conjugação deste e dos outros valores – no qual se incluem o respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade e do respeito pelos Direitos do Homem – contribuíram para a construção de uma União Europeia que promove estes ideais, não só dentro dos países que a compõem, mas em todo o mundo.

A estabilidade europeia, tanto política como económica, depende também da estabilidade e política mundial e, neste contexto, o Estado de Direito assume um papel essencial. Através das suas políticas internas e externas, das Instituições e da diplomacia que enceta com organizações e países por todo o globo, a União Europeia ambiciona que os valores que promove sejam cumpridos, como garante da estabilidade e paz mundial. Deste modo, a União Europeia tem um conjunto de mecanismos, missões e políticas que ajudam a promover o Estado de Direito em países debilitados.

Contudo, tem-se observado dentro da própria União Europeia, alguma dificuldade em respeitar os valores europeus. Em 2013, a Vice-Presidente da Comissão Europeia, Viviane Reding, traçou um paralelismo entre a crise financeira e económica e as dificuldades na manutenção de um Estado de Direito. Segundo a mesma, as crises que se assistiram em França, Roménia e Hungria<sup>1</sup> revelaram uma dimensão sistémica, ao contrário de antigas crises pontuais no Estado de Direito, que se caracterizavam por serem incidentes isolados e de pequena dimensão. Mais se acrescentam, como exemplos, o caso polaco que começou em 2015 - e se tem vindo a deteriorar até ao presente -, o caso eslovaco e o maltês.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A crise em França foi consequência do objetivo do governo francês em expulsar e deportar cidadãos europeus de origem Romani, pondo em risco o direito das pessoas pertencentes a uma minoria em risco. Na Roménia, o governo não cumpriu as principais decisões do tribunal constitucional romeno, provocando uma crise constitucional e debilitando o Estado de Direito. O caso húngaro será abordado ao longo da seguinte investigação.

<sup>2</sup> Na Polónia, o atual governo tem levado a cabo mudanças legislativas que deterioram a independência judicial e o direito à liberdade. Na Eslováquia, Robert Fico foi forçado a sair do cargo de primeiro ministro após manifestações contra a morte de um jornalista que investigava casos de corrupção ligados a fraudes fiscais. Na Malta, Caruana Galizia, jornalista que investigava companhias ligadas a membros do governo que faziam parte dos *Panama Papers* foi assassinada.

Após a Queda do Muro de Berlim e a saída da esfera de influência da União Soviética, a Hungria rapidamente procurou evoluir para uma democracia pluripartidária e, como outros países da antiga esfera de influência soviética, aproximar-se de novos aliados e de uma nova realidade – a realidade Europeia. Tendo formalizado o seu pedido de adesão à antiga CEE em 1994, após 10 anos de negociações e de alinhamento das suas políticas e legislação ao *acquis communautaire* foi, em 2004, um dos dez países a tornar-se Estado-membro da União Europeia.

Após a sua adesão, e ao fim de oito anos de governação do Partido Socialista Húngaro, a coligação Fidesz-KNDP ganha, em 2010, dois terços dos assentos parlamentares no parlamento húngaro, obtendo assim com uma maioria qualificada. O número de votos foi expressivo, demonstrando que a população pretendia a alteração do anterior governo socialista. O último mandato do MSZP foi marcado não só por um conjunto de escândalos de corrupção, mas também por problemas económicos resultantes da crise global financeira de 2008, tendo mergulhado o país numa elevada dívida pública e estagnação económica (Duarte, 2018: 20).

Contudo, o governo húngaro liderado pelo Fidesz tem levado a cabo um conjunto de alterações legislativas, que têm preocupado as Instituições europeias, nomeadamente a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da União Europeia. Nesta mesma linha, o governo húngaro foi e é um grande crítico de algumas das diretrizes seguidas pela União Europeia, nomeadamente no que toca à crise de refugiados ou políticas económicas – Hungria pretende baixar impostos e criar estratégias próprias de criação de emprego.

A persistência e expansão de alguma legislação húngara não alinhada ao *acquis communautaire* mantém-se até à data. Por toda a União Europeia, o Estado de Direito começou a assumir um papel cada vez mais central, após os revezes que as Instituições Europeias começaram a sentir durante este período. Deste modo, é necessária uma resposta eficaz e concreta por parte das autoridades Europeias que não conseguem encontrar soluções no conjunto de disposições que Tratados e mecanismos possuem.

Tendo em conta estes pressupostos, a presente dissertação tem como objetivo analisar os mecanismos e políticas da União Europeia face a uma violação dos valores europeus consagrados no Artigo 2.º do Tratado da União Europeia, nomeadamente o Estado de Direito. A investigação incide no estudo de caso da Hungria, país que nos últimos dez anos tem demonstrado dificuldades em seguir as linhas de orientação europeias no que concerne ao Estado de Direito, não só pelas reformas efetuadas a nível legislativo que têm implicações a nível político e social, mas também pela associação da Hungria à tentativa de instauração de



um novo modelo político na União Europeia, que em nada respeita os valores europeus aclamados – um Estado “iliberado”<sup>3</sup> (Pech & Scheppele, 2017: 4).

Para analisar os mecanismos e políticas que esta dissertação propõe, a mesma será baseada na seguinte questão: Quais são os mecanismos que a União Europeia dispõe, para travar possíveis declínios democráticos no seu seio? Por conseguinte, e tendo como principal foco o caso de estudo da Hungria neste contexto, pretende-se também responder à questão: Quais são as reformas legais, sociais e políticas que o governo Húngaro tem promulgado ao longo da última década, que não seguem os valores europeus?

De forma a abordar o tema proposto, será utilizada uma metodologia qualitativa, onde serão analisadas fontes primárias e secundárias, principalmente os Tratados da União Europeia, mas também documentos de Instituições da União Europeia, nomeadamente da Comissão Europeia, Parlamento Europeu e do Conselho Europeu. A investigação terá uma limitação temporal de 1988 a 2004, em que o processo de relação, candidatura e adesão entre a Hungria e a União Europeia se efetuou e, entre 2010 e 2020, ou seja, desde a eleição do Fidesz-KNDP até aos dias de hoje.

No primeiro capítulo, abordar-se-á a importância do Estado de Direito na União Europeia. Como será possível verificar, este assume um papel fundamental não só internamente, através dos Tratados, Instituições e mecanismos que compõem a União Europeia, mas também enquanto valor europeu que a UE pretende projetar além fronteiras, não só nos seus territórios adjacentes, mas também noutras regiões do Globo. Deste modo, é necessário entender qual a definição do Estado de Direito para a UE, bem como as diversas formas que tem para o promover e defender interna e externamente.

No segundo capítulo, desenvolver-se-á o caso de estudo que a dissertação propõe. O segundo capítulo ocupa-se das temáticas do processo de negociação e adesão da Hungria à União Europeia, no qual ficará patente que apesar dos excelentes esforços das autoridades húngaras, houve problemas que subsistiram após a sua adesão. Analisar-se-á não só o contexto político durante o processo de negociação, mas também a implementação do programa PHARE na Hungria, que promovia o desenvolvimento em áreas como o Estado de Direito, respeito pelos Direitos Humanos e pela proteção de minorias dos países que aderiram

---

<sup>3</sup> Segundo Fareed Zakarya (1997 & 2016), democracia iliberal caracteriza-se pela eleição livre e justa de um governo – democracia -, mas onde o Estado de Direito, a separação de poderes, o respeito pelas minorias, a liberdade de imprensa e outras tradições das democracias liberais são ignoradas ou desrespeitadas - iliberalismo. Ou seja, a participação popular não está unida às leis e liberdades individuais.

em 2004. Continuamente, tratar-se-á o tema do Estado de Direito na governação interna da Hungria analisando-se, através de várias Resoluções do Parlamento Europeu, diversas questões com ele relacionadas no período, que decorre entre 2011 a 2020. Por último, o capítulo aprofunda a relação entre o partido Fidesz e o Partido Popular Europeu.

O terceiro e último capítulo aborda aspetos relacionados com a correção e melhoria de mecanismos e instrumentos já existentes, necessários para que o Estado de Direito seja respeitado pelos Estados-Membros da União Europeia, mas também quais os novos mecanismos são passíveis de serem adotados para travar qualquer tipo de desvio dos valores europeus.

Iremos concluir que a União Europeia possui mecanismos capazes de fazer frente a uma deriva antidemocrática no seu seio. Apesar desta sua capacidade, a não materialização de uma resposta logo no período inicial de uma crise do Estado de Direito, poderá criar condições para que esta assumam proporções dramáticas. Observada a ineficácia Europeia para a resolução do problema, e verificando-se a sua persistência, tal poderá propiciar a propagação do mesmo a outros países da União Europeia. Por outro lado, esta dissertação concluirá que, de facto, existe na Hungria uma violação grave e persistente dos valores consagrados no Artigo 2.º do TUE. O caso húngaro assume uma importância especial no seio europeu, principalmente por ser um caso que, iniciando em 2010, persiste até aos dias de hoje e onde a única medida mais significativa tomada até à conclusão desta dissertação, embora sem materialização de provisões, foi a ativação do Artigo 7.º, n.º1 em 2018.

## Capítulo 1 - O Estado de Direito – uma (in)definição institucional?

### 1.1 O Estado de Direito e os Tratados Comunitários

Apesar do Estado de Direito ser hoje um valor fundamental da integração e projeção da União Europeia a nível global, este conceito não foi assim considerado desde o início. O Estado de Direito não foi consagrado na génese de Tratados como o “Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço”, de 1951, o “Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia” e o “Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica”, de 1957 e o “Tratado que institui um Conselho e uma Comissão única das Comunidades Europeias”, de 1965, ou no “Acto Único Europeu”, de 1986.

Magen & Pech (2018: 236) referem que a introdução do conceito de Estado de Direito nos Tratados, se verifica num contexto de reforço da harmonização dos ideais preconizados pela Comunidade Económica Europeia, não enquanto parte de um discurso constitucional intracomunitário mas, como forma de difundir, perante os restantes países mundiais, os valores que promovia internamente.

A primeira vez que o termo surge em Tratados, foi em 1992. Logo no preâmbulo do Tratado de Maastricht, é referido que os países signatários decidem instituir uma União Europeia onde, entre outras premissas subjacentes à sua criação, declaram que “CONFIRMANDO o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do homem e liberdades fundamentais e do Estado de Direito, [...]” (Tratado Maastricht, 1992: 1).

De igual modo, no respeitante à política de fomento que a União Europeia estabelecia em matéria de cooperação para o desenvolvimento - complementando as políticas dos Estados-membros - é estabelecido, no *Título XVII – Cooperação para o Desenvolvimento*, no seu Artigo 130º-U, n.º2, que “A política da Comunidade neste domínio deve contribuir para o objetivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de Direito, bem como para o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.” (Ibid. 30).

Consagra, da mesma forma, no *Título V – Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum*, o Artigo J. e J.1, que se estabelece uma política externa e de segurança comum, na qual, no ponto n.º 2. do artigo J.1, a União deve operar no sentido de fomentar “o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais.” (Ibid. 58).

Em 1997, assina-se o Tratado de Amesterdão, consagrando na *Parte 1 – Alterações Substantivas*, o Artigo F, ponto n.º 1, que “1. A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros.” (Tratado de Amesterdão, 1997: 8).

Neste Artigo, podemos depreender que a União considerou o Estado de Direito um princípio.

No Tratado de Amesterdão é estabelecido um mecanismo de proteção do Estado de Direito e restantes princípios instituídos. O Artigo F.1 introduz, no seu ponto n.º 1, que

“O Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros, ou da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma violação grave e persistente , por parte de um Estado-Membro, de algum dos princípios enunciados no n.º1 do artigo F, após ter convidado o Governo desse Estado-Membro a apresentar as suas observações sobre a questão.” (Ibid. 9)

No ponto n.º 2 consagra que

“Se tiver sido verificada a existência dessa violação, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas.

O Estado-Membro em questão continuará, de qualquer modo, vinculado às obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado.” (Ibid.).

No ponto n.º 3 deste mesmo Artigo, determina-se que “O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode posteriormente decidir alterar ou revogar as medidas tomadas ao abrigo do n.º 2, se se alterar a situação que motivou a imposição dessas medidas.” (Ibid.).

No ponto n.º 4 do Artigo F.1 estabelece-se que

“Para efeitos do presente artigo, o Conselho delibera sem tomar em consideração dos votos do representante do Governo do Estado-Membro em questão. As abstenções dos membros presentes ou representados não impedem a adoção das decisões a que se refere no n.º. 1. A maioria qualificada é definida de acordo com a mesma proporção dos votos ponderados dos membros do Conselho em causa fixada no n.º. 2 do artigo 148º. Do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

O presente número é igualmente aplicável em caso de suspensão do direito de voto nos termos do n.º 2.” (Ibid.)

Por fim, no ponto n.º 5 do Artigo F.1, decreta-se que “Para efeitos do presente artigo, o Parlamento Europeu delibera por maioria de dois terços dos votos expressos que represente a maioria dos membros que a compõem.” (Ibid.).

Comparativamente ao Tratado de Maastricht, nada muda em relação às disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum, no que diz respeito ao Estado de Direito.

Por sua vez, no Tratado de Nice, o Estado de Direito é incluído no *Título XXI – Cooperação Económica, Financeira e Técnica com os Países Terceiros*, no ponto n.º 1 do artigo 181.º A, no qual

“[...] a Comunidade realizará, no âmbito das suas competências, ações de cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros. Essas ações serão complementares às efetuadas pelos Estados-Membros e coerentes com a política de desenvolvimento da Comunidade. A política da Comunidade neste domínio contribuirá para o objetivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de Direito, bem como para o objetivo de respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.” (Tratado de Nice, 2001: 20)

Por fim, no Tratado de Lisboa, de 2007, são estabelecidas algumas alterações em relação ao papel que o Estado de Direito assume.

No preâmbulo, é introduzido o conceito de que as ideias de Estado de Direito, juntamente com os outros valores instituídos, são inspiradas “no património cultural, religioso e humanista da Europa [...]” (Tratado de Lisboa, 2007: 10) .

No Artigo 2.º das Disposições Comuns, consagra-se que

“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.” (Ibid. 10).

O Artigo 7.º - antigo Artigo F.1 do Tratado de Amesterdão - sofre uma ligeira alteração, de forma a conter possíveis preceitos que desrespeitem os valores fundamentais referidos pelo Artigo 2.º, não alterando, contudo, a sua essência inicial. Estabelece-se então, no seu artigo 7.º, n.º 1, que

“Sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º por parte de um Estado-Membro. Antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-Membro em questão e pode dirigir-lhe recomendações, deliberando segundo o mesmo processo.

O Conselho verificará regularmente se continuam válidos os motivos que conduziram a essa constatação.” (Tratado da União Europeia, 2016: 19)

Mais se acrescenta, no ponto n.º1 do artigo 21.º das Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União e Disposições Específicas Relativas à Política Externa e de Segurança Comum, que

“A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. [...]” (Ibid. 28).

Esta ação da União, estabelecida através de políticas comuns e ações, de modo a assegurar uma cooperação em domínios que a União Europeia promove tanto na sua esfera política e económica, como a nível das relações internacionais define ainda, no ponto n.º2, alínea a) do artigo 21.º, que a União deve “Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de Direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional”(Ibid. 29).

Como podemos depreender dos artigos anteriormente anunciados, o Estado de Direito é, para a União Europeia, não só um valor estruturante, mas também um valor que se procura difundir e promover aos restantes países mundiais.

Mais se acrescenta que, o Estado de Direito é um pré-requisito para a adesão à União Europeia. No Artigo 49.º do *Título VI – Disposições Finais* do Tratado de Lisboa, consagra-se que

“Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União. [...] São tidos em conta os critérios de elegibilidade aprovados pelo Conselho Europeu.” (Ibid. 43).

Os critérios de elegibilidade referentes ao Artigo 49.º do TUE reportam-se aos Critérios de Copenhaga, definidos pelo Conselho Europeu, em 1993. Segundo estes critérios

“A adesão exige que o país candidato disponha de instituições estáveis que garantam a democracia, o estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção, bem como uma economia de mercado em funcionamento, e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União. A adesão pressupõe a capacidade dos candidatos para assumirem as obrigações dela decorrentes, incluindo a adesão aos objetivos da união política, económica e monetária.”  
(Conselho Europeu, 1993: 15)

Estes critérios servem, desde então, como fatores de admissibilidade a uma candidatura à União Europeia, devendo ser aceites e respeitados pelos países candidatos, caso pretendam integrar o rol de Estados-Membros. Os Critérios de Copenhaga foram definidos após Queda do Muro de Berlim, tendo sido concebidos com o intuito de fazer cumprir com todo o rigor o preceituado, salvaguardando o facto dos antigos países com influência comunista da Europa Central e Oriental, quererem celebrar acordos de associação à União Europeia.

### **1.1.2 Instituições e definição do Estado de Direito**

A União Europeia integra um conjunto de Instituições que garantem e promovem os valores consagrados no Artigo 2º.<sup>4</sup> do TUE.

As linhas em que a União Europeia se baseava para conceptualizar o conceito de Estado de Direito eram, até 2014, pouco claras. Contudo, ainda nesse ano com a criação do mecanismo “Quadro do Estado de Direito”, inicia-se o estabelecimento de uma série de diretivas que pretendem definir o seu conceito. Estas são concebidas em alinhamento com os princípios e definição de competências do Tribunal de Justiça da União Europeia, e de Instituições do Conselho da Europa, como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e a Comissão de Veneza.

Criado em 1952, o Tribunal de Justiça da União Europeia, é uma Instituição europeia que funciona como autoridade judiciária, fiscalizando a legalidade dos atos das instituições da UE, assegurando o seu respeito pelos Estados-membros que a compõem, pelas obrigações decorrentes dos Tratados e, interpretando o Direito da União a pedido dos juízes nacionais

---

<sup>4</sup> “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.”.

(Tribunal de Justiça da União Europeia, *sinne anno*). Por outro lado, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, criado em 1959, é uma Instituição europeia judiciária, que fiscaliza as violações dos Direitos políticos e civis denunciados por indivíduos ou Estados Europeus. O TEDH tem a missão de garantir o Direito à vida, uma audiência justa, o respeito pela vida privada e familiar, a liberdade de expressão, de pensamento, de consciência e de religião e a proteção de propriedade (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *sinne anno*). Por último, a Comissão de Veneza – conhecida também por Comissão Europeia para a Democracia através do Direito – tem como missão, prestar apoio jurídico aos Estados-Membros e aos Estados que necessitem de auxílio para alinhar as suas estruturas legais e institucionais com os padrões europeus ou, com experiências internacionais no campo da democracia, dos Direitos Humanos e do Estado de Direito (Conselho da Europa, *sinne anno*). A Comissão de Veneza ajuda a garantir a disseminação e consolidação da herança constitucional comum, tendo um papel na gestão de conflitos (*Ibid.*). Esta Comissão é composta pelos 47 membros do Conselho da Europa e mais 15 outros países.

Segundo o “Quadro do Estado de Direito” de 2014 – e de acordo com as três Instituições acima referidas – o Estado de Direito deve apoiar-se em seis princípios: princípio de legalidade; princípio da segurança jurídica; proibição da arbitrariedade dos poderes executivos; controlo judicial independente e eficaz, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais; direito a um julgamento equitativo e a separação de poderes e, por fim, igualdade perante a lei (Comissão Europeia, 2014b: 4).

Segundo o Anexo do Quadro de Estado de Direito, o princípio de legalidade pressupõe um processo transparente, responsável, democrático e pluralista para legislar. O princípio da segurança jurídica, exige que as regras sejam claras e previsíveis e não possam ser alteradas com efeitos retroativos. A proibição da arbitrariedade dos poderes executivos infere, que as intervenções do poder público na esfera da atividade privada de qualquer pessoa, seja ela singular ou coletiva, devem ter fundamento legal e justificar-se por razões previstas na lei. O controlo judicial independente e eficaz, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais, exige que os particulares devem beneficiar de uma tutela jurisdicional efetiva dos direitos que retiram da ordem jurídica comunitária. O direito a um julgamento equitativo e a separação de poderes pressupõem que o princípio da separação de poderes é, evidentemente, um elemento importante para assegurar a conformidade com o princípio do Estado de Direito e que o direito da União não se opõe a que um Estado-Membro seja simultaneamente legislador, administrador e juiz, desde que essas funções sejam exercidas no respeito do princípio da separação dos poderes. Por fim, a igualdade perante a lei é um princípio geral do direito da UE. (Comissão Europeia, 2014a: 1 e 2)



O Quadro do Estado de Direito define ainda que, segundo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, há características transversais partilhadas pelos países que respeitam o Estado de Direito, nomeadamente:

“(a) Legalidade (incluindo um processo transparente, responsável e democrático para legislar); (b) Segurança jurídica; (c) Proibição da arbitrariedade; (d) Acesso à justiça perante tribunais independentes e imparciais; (e) Respeito dos direitos humanos; não discriminação e igualdade perante a lei” (ibid. 3).

Contudo, o Estado de Direito da União Europeia tem de ser visto num sentido mais amplo, à luz do Artigo 2.º do TUE. Os valores aí descritos, não são conceitos autónomos, nem estão individualizados. Pech (2010: 368) defende uma assimilação do conceito de Estado de Direito que, diferindo do conceito apresentado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça da União Europeia, foca-se numa perspetiva mais jurídica. Segundo o autor, o Estado de Direito é acompanhado pelos valores da liberdade, democracia e respeito pelos direitos fundamentais, demonstrando a sua interdependência e partilhando um vínculo consubstancial – até mesmo orgânico – com os outros valores fundamentais, i.e. o desrespeito por um dos valores, colocará em causa todos os restantes. Esta dependência torna-se ainda mais clara nas Resoluções do Parlamento Europeu, que congregam num só documento todas as violações graves ocorridas na Hungria, e que serão analisados em detalhe mais à frente.

### **1.1.3 Outros Mecanismos**

As Instituições europeias, elevando o Estado de Direito a um valor essencial e enraizado no projeto europeu, desenvolveram um conjunto de instrumentos de fiscalização, de avaliação e de resposta. Estando anexados numa caixa de ferramentas da União Europeia em matéria do Estado de Direito, os mecanismos pertencentes são, além do Artigo 7.º do TUE e do Quadro do Estado de Direito, o Semestre Europeu, o Painel de Avaliação da Justiça da UE, o Mecanismo de Cooperação e Verificação, bem como o Financiamento da União Europeia e o SARE (Comissão Europeia, 2019a). Deste modo, as Instituições conseguem detetar fragmentações ocorridas nos diversos Estados-Membros, caso não estejam a respeitar as linhas definidas de manutenção de um Estado de Direito sólido e saudável, mas também permitem auxiliar ou reestruturar um país membro que assim o necessite.

O já mencionado Artigo 7.º do TUE, serve como mecanismo dissuasor para Estados-Membros que estejam a violar o Artigo 2.º do TUE, e é o único consagrado num Tratado da União Europeia.

Primeiramente, o Artigo 7.º consagra, no ponto n.º2, que

“O Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão Europeia, e após a aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro dos valores referidos no artigo 2.º, após ter convidado esse Estado-Membro a apresentar as suas observações sobre a questão.” (Tratado da União Europeia, 2016: 19)

No ponto n.º3 do Artigo 7.º, consagra-se que

“Se tiver sido verificada a existência da violação a que se refere o n.º2, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas.” (Ibid.).

A anulação do mecanismo decorrente do Artigo 7.º a um Estado-Membro termina, segundo o ponto n.º4 quando “O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode posteriormente decidir alterar ou revogar as medidas tomadas ao abrigo do n.º3, se se alterar a situação que motivou a imposição dessas medidas.” (Ibid. 20).

O Quadro do Estado de Direito de 2014, foi criado de forma a evitar a utilização do mecanismo do Artigo 7.º do TUE, tendo em conta que, Durão Barroso, antigo presidente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014, referiu no seu discurso sobre o Estado da União Europeia, que o Artigo 7.º seria uma “opção nuclear” (Comissão Europeia, 2014b: 2).

O Quadro do Estado de Direito tem como objetivo, segundo a narrativa da Comissão Europeia, encontrar uma solução junto de um Estado-Membro que tenha demonstrado ou revele uma ameaça ao Estado de Direito dentro do seu território, de forma a evitar outras ameaças sistémicas do mesmo. O mecanismo é ativado quando as autoridades de um Estado-Membro estejam a tomar medidas ou a tolerar situações suscetíveis de afetar a integridade, estabilidade, o bom funcionamento das instituições e dos mecanismos que salvaguardam o Estado de Direito a nível nacional. (Ibid. 7)

Segundo a Comissão Europeia, o Quadro do Estado de Direito baseia-se em quatro princípios. A Comissão desencadeia um diálogo com o Estado-Membro em causa, seguindo-se uma avaliação objetiva e aprofundada da situação, respeitando os princípios de igualdade de tratamento dos Estados-Membros e, conseqüentemente, indicando medidas rápidas e concretas para responder às ameaças. É, então, um processo de três etapas, que se rege

pela avaliação da Comissão, uma recomendação da mesma ao Estado-Membro e o acompanhamento pela Comissão à recomendação. (Ibid. 8)

O Conselho Europeu desenvolve, desde 2014, o Semestre Europeu. Trata-se de um ciclo de coordenação de políticas económicas e orçamentais da União Europeia, nas quais os Estados-Membros procedem ao alinhamento das suas políticas naquelas áreas de acordo com as regras e objetivos fixados. São desenvolvidos um conjunto de avaliações específicas para cada país, formulando-se recomendações para os seguintes 12 a 18 meses. O Semestre Europeu abrange essencialmente o plano das reformas estruturais, das políticas orçamentais e da prevenção de desequilíbrios macroeconómicos, tendo como principais objetivos a contribuição para assegurar uma convergência e estabilidade na União Europeia, a garantia da solidez das finanças públicas e o fomento do crescimento económico. (Conselho Europeu, 2020b)

Tendencialmente virado para o plano económico e financeiro da União Europeia, é importante perceber de que forma é que o Semestre Europeu tem uma ligação ao Estado de Direito, não sendo explícito nos seus principais objetivos como o pode promover. Contudo, os planos mencionados (reformas estruturais, orçamentais e macroeconómicas) incluem também propostas anticorrupção, administração pública e justiça. (Comissão Europeia, 2019c: 2)

Por sua vez, o Painel de Avaliação da Justiça da União Europeia é, segundo a narrativa da Comissão Europeia, um instrumento de informação que auxilia os Estados-Membros a melhorar a segurança dos seus sistemas judiciais nacionais, através do fornecimento de dados sobre a qualidade, independência e eficácia dos sistemas judiciais dos países membros da União Europeia. O Painel contribui então para identificar as boas práticas, as necessárias melhorias e as eventuais insuficiências, fornecendo uma perspetiva geral de como funcionam os sistemas judiciais dos Estados-Membros. (Comissão Europeia, 2019b: 1)

De forma a dissecar as três características apresentadas – qualidade, independência e eficácia –, a Comissão Europeia estabeleceu diversas particularidades para cada uma delas. No tocante à qualidade, estabeleceu-se que um sistema de justiça deve ter

“Um acesso fácil à justiça, recursos adequados, instrumentos de avaliação eficazes e normas adequadas [...]. São utilizados vários indicadores relativos a estes fatores, nomeadamente, no que se refere à apresentação dos processos por via eletrónica, à comunicação entre tribunais e as partes, à formação dos juízes, aos recursos financeiros, assim como aos sistemas e normas TIC para a gestão dos processos.” (Ibid. 4)

Relativamente à eficiência, compreende-se que a existência de um sistema de justiça eficaz em cada país dependerá do número de processos, do seu tempo de resolução, da sua

taxa de resolução e do número de processos pendentes, mas também da duração média dos mesmos, sempre que estiver em causa a legislação da União Europeia. (Ibid. 3)

No que concerne à independência,

“O Painel analisa a percepção da independência judicial, tanto entre o público em geral como entre as empresas. Apresenta igualmente informações sobre as garantias jurídicas existentes nos Estados-Membros para certas situações em que a independência judicial possa ser ameaçada e analisa a organização dos serviços do Ministério Público” (ibid. 4).

O Semestre Europeu e o Painel de Avaliação da Justiça da União Europeia estão estritamente ligados e complementam-se, visto que o conjunto de indicadores do Painel une-se aos relatórios elaborados por país do Semestre Europeu, permitindo a análise aprofundada do contexto legislativo e institucional nacional de cada Estado-Membro (Ibid. 1). Caso o Painel de Avaliação note que há um mau desempenho nos sistemas judiciais nacionais, há uma avaliação específica por parte do Semestre Europeu, culminando num diálogo bilateral com o Estado-Membro, autoridades e partes interessadas. Além disso, segundo a Comissão Europeia, um Estado com um sistema judicial nacional que defende o Estado de Direito e os valores fundamentais da União Europeia é um Estado, no qual os particulares e as empresas podem exercer os seus direitos existindo confiança mútua, criando-se assim condições favoráveis ao investimento e à atividade das empresas no mercado único (Ibid.).

Não tendo satisfeito todos os progressos necessários em matéria de sistemas judiciais e luta contra a corrupção, a Roménia e a Bulgária foram sujeitas a um novo mecanismo de correção, após a sua adesão à União Europeia em 1 de janeiro de 2007. Segundo a Comissão Europeia, o Mecanismo de Cooperação e Verificação tem a missão de proceder ao acompanhamento da situação nestes dois países no que concerne aos sistemas judiciais e administrativos, de modo a certificar não só a sua eficiência, mas também para garantir que cumprem as obrigações decorrentes da sua adesão, de modo a aplicar a legislação, as políticas e os programas da União Europeia e, conseqüentemente, garantir que os dois países e os seus cidadãos consigam beneficiar dos direitos propostos enquanto membros e cidadãos europeus (Comissão Europeia, *sinne anno*).

O Mecanismo de Cooperação e Verificação estabelece um conjunto de critérios, de forma a avaliar os progressos realizados nos dois países que, embora sejam na sua maioria semelhantes, diferem em alguns aspetos. A Comissão Europeia estabeleceu para a Roménia parâmetros de referência que relacionados com a eficácia e transparência do sistema judicial, com a prevenção e luta contra a corrupção. No caso da Bulgária, a Comissão estabeleceu

como parâmetros questões como a independência, profissionalismo e eficiência do sistema judicial, a luta contra a corrupção e medidas contra o crime organizado. (ibid.)

De forma a apoiar a implementação de medidas contra as deficiências apresentadas pelos dois países aquando a sua adesão, a Comissão dispõe-se a apoiar com financiamento proveniente dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, através de assessoria técnica, apoiando reformas estruturais, e apoio construtivo por parte de diversos países da União Europeia. Porém, este Mecanismo é temporário, tendo em conta que assim que se verifique que os dois países alcançam o cumprimento das metas acordadas, o mesmo será desativado. (Ibid.)

O SARE tem também uma acrescida responsabilidade no auxílio à manutenção de um Estado de Direito saudável no seio da União Europeia. O SARE assume o papel de auxiliador dos Estados-Membros na preparação, planeamento e implementação de reformas de crescimento, nomeadamente no setor da governação e administração pública<sup>5</sup>. O SARE forneceu o necessário suporte na implementação e promoção de alternativas às resoluções de disputas de modo a limitar a carga de trabalho dos juízes e a melhorar a qualidade do sistema de justiça. Forneceu igual suporte a análises dos gabinetes de Procuradores de Estados-Membros, revendo os seus modelos estruturais do sistema jurídico, identificando as áreas problemáticas e propondo soluções. Por último, o SARE apoiou a revisão de processos de negócios nos tribunais, de modo a reduzir atrasos, focando o seu trabalho na identificação de áreas frequentemente consideradas problemáticas e com maior impacto, nomeadamente na avaliação das estruturas de insolvência, que muitas vezes limitam o desenvolvimento de negócios nos Estados-Membros. (Comissão Europeia, 2020a)

Além destes, a União Europeia possui também o Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos. Este mecanismo de apoio financeiro promove, segundo o Eurocid (Biblioteca Infoeuropa: sinne anno), a democracia e os Direitos Humanos a nível externo, apoiando a sociedade civil e os organismos de defesa dos Direitos Humanos, mas também através de missões de observação eleitoral. Os objetivos deste instrumento são a contribuição para o desenvolvimento e a consolidação do Estado de Direito, dos Direitos Humanos, das liberdades fundamentais e da democracia.

Apesar da consagração do Estado de Direito nos Tratados da União Europeia e da absoluta necessidade de que os Estados-Membros que a compõem o respeitem,

---

<sup>5</sup> No qual estão incluídas as reformas judiciais, a qual é imprescindível à manutenção do Estado de Direito.

principalmente na última década, tem-se vindo a assistir a um desrespeito pelo valor fundamental que representa.

## **1.2 A projeção externa do Estado de Direito**

### **1.2.1 Políticas**

Como se pode depreender pelo Artigo 21.º do TUE, a União Europeia não só promove o Estado de Direito e os restantes valores do Artigo 2.º internamente, como também o impulsiona fora das suas fronteiras.

Segundo a SEAE (2020), a política externa da União Europeia tem como objetivo a promoção e proteção dos Direitos Humanos<sup>6</sup>, da democracia<sup>7</sup> e do Estado de Direito em todo o mundo. Consciente que os valores que promove não podem ser tomados como garantidos, mantém-se intransigente na defesa dos mesmos, considerando-os basilares para promover uma efetiva cooperação – seja ela económica ou política -, entre as instituições da União e países terceiros. Desta forma, a capacitação das organizações e dos cidadãos, a cooperação estabelecida com organizações regionais e a participação em fóruns multilaterais, são considerados essenciais à promoção destes valores.

Apesar das diferenças nos diversos palcos em que atua, os valores europeus são os princípios condutores de toda a diplomacia praticada pela União Europeia.

Por exemplo, na Política Europeia de Vizinhança, que segundo a narrativa da União Europeia, “[...] estabelece um novo quadro para a criação de parcerias mais eficazes entre a UE e os seus vizinhos e apoia a estabilização como a principal prioridade [...]”, designa como interesses fundamentais, entre outros, uma boa governação, democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos. Neste plano, a União Europeia entabula diálogo político como forma de cooperação, apoio financeiro ou até missões de observação eleitoral. (Comissão Europeia, 2017: 3)

Segundo a narrativa da UE, uma boa governação, democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos nos demais países fronteiriços à União Europeia, fazem parte da estabilidade da mesma. A PEV reforça que a União Europeia

---

<sup>6</sup> Nos quais se incluem os direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais.

<sup>7</sup> Segundo a SEAE, a democracia é o único sistema político capaz de respeitar os Direitos Humanos.

“[...] apoia os esforços de promoção do Estado de direito e dos valores democráticos, incluindo a reforma da justiça e a independência do poder judicial, a luta contra a corrupção, a proteção dos direitos humanos, as liberdades fundamentais e o diálogo com a sociedade civil [...]”. (Ibid. 12)

Questões como a corrupção, incapacidade administrativa e deficiências no Estado de Direito em países vizinhos favorece, segundo o Relatório sobre a Execução da Revisão da Política Europeia de Vizinhança, a persistência de problemas que advêm destas disfunções, dificultando uma evolução da economia e da política e, naturalmente, atrasam o progresso de um país. (Ibid. 13)

Por outro lado, com os países de África, Caribe e Pacífico, a União Europeia estabeleceu outra estratégia. Os Acordos de Cotonou estabeleceram, inicialmente, que o Estado de Direito

“(...) constitui um princípio fundamental de qualquer sistema democrático, destinado a favorecer e promover os direitos civis e políticos, bem como direitos económicos, sociais e culturais. Tal implica igualmente a possibilidade de recurso, que permite a cada cidadão defender os seus direitos. Este princípio de limitação do poder do Estado tem a sua expressão no âmbito de um regime representativo, cuja autoridade emana da soberania popular. (...)” (Comissão Europeia, 2000c: 5)

A Comissão Europeia estabeleceu que, em prole do respeito pelo Estado de Direito, os países da ACP teriam de dispor de um poder legislativo que respeite e permita o pleno exercício dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, de um poder judicial independente, de mecanismos de recurso jurídicos eficazes e acessíveis, de um sistema jurídico que assegure a igualdade perante a lei, de um sistema prisional que respeite a pessoa humana, de uma polícia ao serviço do direito e de um executivo eficaz que faça respeitar a lei e finalmente, que seja capaz de estabelecer as condições sociais e económicas necessárias à vida coletiva. (Ibid. 6)

Com as diversas emendas ao documento, a Cooperação UE-ACP definiu como principal objetivo o desenvolvimento focado nos cidadãos. Desta forma

“O respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito e um sistema de governo transparente e responsável fazem parte integrante do desenvolvimento sustentável.” (Comissão Europeia, 2000b: 8).

Os Acordos de Cotonou estabelecem que o respeito pelos Direitos Humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito são os princípios norteadores das políticas internas e externas das Partes, e dessa forma

“[...] a democratização, o desenvolvimento e a proteção das liberdades fundamentais e dos direitos humanos são interdependentes e se reforçam mutuamente. Os princípios democráticos são princípios universalmente reconhecidos que presidem à organização do Estado e se destinam a assegurar a legitimidade da sua autoridade, a legalidade das suas ações, que se reflete no seu sistema constitucional legislativo e regulamentar, bem como a existência de mecanismos de participação. (...)

[...] dos diversos poderes assentam no Estado de direito, que deve prever, nomeadamente mecanismos de recurso jurídico e eficazes e acessíveis, independência do poder judicial, que assegure a igualdade perante a lei, e um poder executivo que respeite plenamente a lei.” (Ibid.)

Em 2014, com a criação de um instrumento financeiro para a democracia e para os Direitos Humanos a nível mundial, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia esclareceram que tanto a nível interno, como externo

“A democracia e os direitos humanos são indissociáveis e reforçam-se mutuamente (...). As liberdades fundamentais de pensamento, consciência e religião ou crença, expressão, reunião e associação são condições *sine qua non* do pluralismo político, do processo democrático e de uma sociedade aberta, enquanto o controlo democrático, a responsabilidade nacional e a separação de poderes são essenciais para assegurar um sistema judiciário independente e o Estado de direito, que, por seu lado, são cruciais para proteger eficazmente os direitos humanos.” (Parlamento Europeu, 2014).

Fica patente que, os valores que a União promove são interdependentes, sendo essencial a garantia das liberdades fundamentais, para que haja democracia e respeito pelo Estado de Direito. Assim, é condição *sine qua non* a implementação de uma democracia para que as liberdades fundamentais sejam respeitadas.

O “Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024” prevê um novo regime global de sanções da União Europeia em matéria de Direitos Humanos. Nos casos em que se verifiquem graves violações e abusos dos Direitos Humanos, poderão ser tomadas medidas como o congelamento de bens ou a proibição de viajar. Assim, pode-se constatar que não só a União Europeia continua a promover os valores fundamentais, mas também que os mesmos são essenciais à preservação da paz, reforço da segurança internacional, consolidação e apoio à democracia, mas também ao direito internacional e aos Direitos Humanos. (Comissão Europeia, 2020c)



### 1.2.2 Missões e operações

De modo a preservar e impulsionar os valores europeus, a União Europeia promove um conjunto de missões em teatros de operações onde os valores do Estado de Direito e da democracia possam estar comprometidos.

O EUJUST LEX-Iraq, a primeira missão de Estado de Direito da União Europeia, operou entre 2005 e 2013, com o objetivo de reforçar o Estado de Direito, através do apoio e instrução em temas como justiça, forças policiais, Direitos Humanos e de género. (SEAE, 2014: 1)

Os objetivos principais da missão no Iraque, assentaram na contribuição para o estabelecimento de um sistema profissional de justiça criminal baseado no Estado de Direito, na assistência e apoio no desenvolvimento da articulação entre os diversos ramos do sistema criminal, na assistência às autoridades iraquianas na implementação de desenvolvimentos e na mentoria das autoridades iraquianas em áreas onde foram identificadas falhas. (Ibid.)

Esta missão, desenvolveu o aparelho judicial iraquiano a nível da cooperação internacional, bem como na área penitenciária, nomeadamente na gestão das prisões e sua segurança, garantindo o respeito pelos Direitos Humanos dos prisioneiros. Assinalou-se também um aperfeiçoamento no que aos Direitos Humanos e de género diz respeito, áreas onde as autoridades locais incrementaram a sua capacidade de combate à violência doméstica e no tráfico de seres humanos. (Ibid. 2)

Perante a situação de escalada de violência, de desrespeito pelos Direitos Humanos e, conseqüentemente, pelo desrespeito do Estado de Direito, a União Europeia suspendeu a cooperação bilateral que mantinha com a Síria em 2011, no âmbito da Política Europeia de Vizinhança. Além da suspensão da cooperação bilateral, a União Europeia adotou ainda medidas sancionatórias contra o regime de Bashar al-Assad, nomeadamente através da retirada da participação da Síria em programas regionais, de assistência através de empréstimos concedidos pelo Banco Europeu de Investimento, mas sem suspender as ações de ajuda à população síria (Comissão Europeia, 2019c). Desta forma, pode-se inferir que o respeito pelo Estado de Direito é, para a União Europeia, um fator externo indispensável, caso um país queira manter relações bilaterais e diplomáticas com as Instituições Europeias.

Uma das mais importantes missões, na materialização da importância do Estado de Direito nos países vizinhos da União Europeia, acontece desde 2008. A EULEX Kosovo é uma missão civil que faz parte da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, sendo sua principal missão o auxílio e colaboração com as autoridades kosovares, no sentido de promover a capacidade de estabelecer instituições independentes e sustentáveis que respeitem o Estado de Direito no país. O objetivo desta missão, é assegurar que o Kosovo

reúna instituições responsáveis, com um maior grau de eficácia e sustentabilidade, multiétnicas e politicamente imparciais, em total conformidade com as políticas seguidas pela União Europeia. Para permitir o alcance destes objetivos, a missão civil executa atividades assentes em dois pilares - Monitorização e Operações. (SEAE, sinne anno)

O pilar da Monitorização acompanha casos e julgamentos selecionados no sistema de justiça do Kosovo. Foca-se em casos concedidos às autoridades judiciais locais, depois de terem sido, primeiramente, tratados pela EULEX no mandato que terminou em junho de 2018. O pilar Operacional, mantém funções de capacidade residual enquanto ator de segurança e de apoio à polícia no controlo de multidões, além de dirigir um programa de proteção de testemunhas e de apoiar o Procurador e o Ministério Público, com apoio logístico e operacional de acordo com a legislação kosovar. (Ibid.)

### **1.2.3 O Estado de Direito e a Cultura Estratégica da União Europeia**

No início do século XXI, as Instituições Europeias começaram a discutir o papel da União Europeia na segurança e sua influência enquanto ator global.

Depois de garantir a estabilidade, a cooperação e pacificação dos povos europeus que faziam parte do rol de 15 Estados-Membros até 2003, com a adesão de dez novos membros em 2004, o Conselho da União Europeia estabeleceu uma Estratégia Europeia em matéria de Segurança, onde foram definidas as suas principais prioridades nesta matéria, bem como estabelecidas as principais ameaças aos países europeus.

A Estratégia Europeia em matéria de Segurança de 2003, concebida por Javier Solana<sup>8</sup>, definia que, apesar do grau de improbabilidade de se verificar qualquer agressão em larga escala entre Estados-Membros, havia ameaças transversais a todos eles, nomeadamente o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, falhas estatais e crime organizado (Conselho da União Europeia, 2008). Estas ameaças à segurança europeia podem estar intimamente ligadas, tendo em conta que o “colapso de um estado pode estar relacionado com ameaças óbvias, tais como a criminalidade organizada ou o terrorismo” (Ibid. 32), e que haja “aquisição de armas de destruição maciça por parte de grupos terroristas” (Ibid. 31), e que os conflitos regionais podem “conduzir ao extremismo, ao terrorismo e ao fracasso dos Estados” (Ibid.). Todas estas ameaças, podem não só enfraquecer a ordem social, mas os valores intrínsecos do Estado de Direito (Ibid. 32).

---

<sup>8</sup> À data, o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum.

Para enfrentar os desafios globais e as ameaças à segurança supra identificadas, a estratégia adotada pela União Europeia neste Relatório foi a de dar continuidade ao estabelecimento de acordos de cooperação e empenhar-se em solucionar alguns diferendos no panorama internacional, não só entre Estados-Membros europeus, mas também com outros Estados e organizações internacionais, fora do seu território.

A articulação entre a União Europeia e outros países e/ou organizações internacionais revela uma mudança de paradigma perante os cenários de conflito. Nos Balcãs, a concertação entre UE, Estados Unidos da América, Rússia e NATO subverteu a situação e a estabilidade na região foi consolidada (Ibid. 35). Além destes atores, a União Europeia coopera ativamente com a ONU, OSCE, Mercosul, União Africana, ASEAN e a OMC.

Para a União Europeia, a resolução do conflito israelo-árabe era uma prioridade, como o eram também os problemas do sul do Cáucaso e da região do Mediterrâneo, devido aos seus conflitos regionais e planos políticos, sociais e económicos negativos.

Em 2008, Javier Solana apresenta o Relatório de Execução, analisando a forma como a Estratégia Europeia em matéria de Segurança havia funcionado até então e, quais os pontos a melhorar.

Neste Relatório, destaca-se que a União Europeia continuou a contribuir para um mundo mais seguro e equitativo, promovendo a democracia, Direitos Humanos e boa governação (Conselho da União Europeia, 2008: 8). É dada especial importância ao multilateralismo<sup>9</sup>, reiterando a importância de todos os países respeitarem os princípios fundamentais da Carta da Organização das Nações Unidas e os princípios da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa.

Os desafios globais e ameaças mantêm-se, surgindo a cibersegurança, as alterações climáticas e a segurança energética, para as quais se estabeleceram novas cooperações, uma maior atividade europeia em fóruns multilaterais e mais ajudas a países terceiros. Relativamente à segurança energética, a União Europeia nota que uma parte dos combustíveis usados em território europeu são importados principalmente de países com alguma instabilidade política e social. Desta forma, a União Europeia crê que a nível externo, e a nível dos países exportadores de combustíveis, deverá ser garantida e promovida a estabilidade, através de incentivos à boa governação, respeito pelo Estado de Direito e investimento financeiro. (Ibid. 14)

---

<sup>9</sup> Por exemplo, através da parceria com a NATO, Estados Unidos da América e outras organizações internacionais supramencionadas, nomeadamente a União Africana, ASEAN e OMC.

No Relatório de 2008, é dado especial destaque à necessidade de manter a estabilidade nas fronteiras da União Europeia, através de processos de reforma e de pacificação em territórios como Turquia, Balcãs Ocidentais, países do Leste europeu e os países mediterrâneos (Ibid. 16). Nestes, a União Europeia incentivou o plano democrático e da boa governação, nomeadamente na missão EULEX-Kosovo e na Eujust LEX-Iraque. Relativamente ao conflito entre a Geórgia e a Rússia, o mesmo provocou uma deterioração nas relações UE-Rússia, instando-se que esta honrasse os compromissos, de forma a que a parceria assente no respeito pelos Direitos Humanos, democracia e Estado de Direito perdurasse (Ibid. 23). Nas regiões africanas e da Ásia Central, procedeu-se ao reforço da cooperação em domínios respeitantes ao Estado de Direito (Ibid. 24).

Em 2016, a União Europeia formulou uma nova estratégia global no plano da Política Externa e de Segurança Comum. Intitulada “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”, a estratégia veio não só fortalecer o estabelecimento de objetivos e atuações comuns entre os Estados-Membros da União, mas também o papel que as Instituições Europeias devem ter a nível global, em matéria de segurança, inclusão das sociedades e Direitos Humanos (SEAE, 2016). Esta Estratégia partilha não só os interesses comuns dos cidadãos europeus, mas também os seus princípios e valores.

Segundo a Estratégia Global de 2016, é reafirmado que – tal como a Estratégia Europeia em matéria de Segurança de 2003 e o Relatório de 2008 -, a segurança interna europeia depende da paz além-fronteiras (Ibid. 7).

As principais prioridades da ação externa europeia serão a preservação da segurança da União, a resiliência das sociedades e dos Estados a Este e a Sul<sup>10</sup>, uma abordagem integrada dos conflitos, cooperação a nível regional e uma governação mundial para o século XXI. (Ibid. 9 e 10)

A Estratégia Global faz referência à promoção da paz e segurança, prosperidade, democracia e uma ordem global baseada em regras, tornando-as os seus principais objetivos de ação na política internacional.

A promoção da paz e segurança terá impacto na prevenção de conflitos, na segurança humana e na perceção de problemas que causam instabilidades regionais, prosseguindo assim uma política de maior segurança internacional (Ibid. 14).

---

<sup>10</sup> Nomeadamente na Ásia Central, na África Central e melhorar os esforços alcançados nos Balcãs Ocidentais e Turquia.

Em segundo lugar, a União Europeia crê que a prosperidade, ou seja, a criação de empregos, igualdade, crescimento económico e um ambiente seguro e saudável são essenciais para atingir maiores níveis de segurança no espaço europeu. (Ibid.)

No plano da democracia, a União Europeia tem como objetivo a promoção de valores comuns às democracias europeias - como o respeito pelos Direitos Humanos, pelas liberdades fundamentais e do Estado de Direito, que englobam a justiça, solidariedade, igualdade, a não discriminação, o pluralismo e o respeito pela diversidade – tornando os países democraticamente mais resilientes. Neste plano, a Estratégia defende que, para salvaguardar a qualidade das democracias europeias, é necessário respeitar as leis nacionais, europeias e internacionais em matérias que vão desde a migração e asilo, passando pela energia, combate ao terrorismo, e incremento do comércio, considerando que o respeito pelos valores europeus é uma questão legal, mas também ética e identitária da União Europeia (Ibid. 15).

Por último, a promoção de uma ordem global baseada em regras, demonstra que a União Europeia está em linha com os princípios de multilateralismo como chave principal das relações globais, onde a ONU é o núcleo central das mesmas. Uma ordem multilateral, assente no direito internacional, onde o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos é a única garantia de paz e segurança global. Esta ordem baseada em regras, tornaria a União Europeia mais próspera, com economias abertas e ligações globais mais aprofundadas, incorporando os valores democráticos dentro do sistema internacional. (Ibid.)

As prioridades na ação externa da União Europeia passam então pela segurança e defesa, pelo combate ao terrorismo, pela cibersegurança, pela segurança energética e pelas comunicações estratégicas. Promove-se, desta forma, a prosperidade e salvaguarda das democracias europeias, e garante-se também o reforço da segurança e defesa europeia, em total conformidade com os Direitos Humanos e o Estado de Direito (Ibid. 19).

Outra das prioridades é a resiliência das sociedades e estados a Este e Sul, como já foi acima mencionado. Nesta linha, as políticas de alargamento da União Europeia, a cooperação com os “vizinhos”, a resiliência das regiões circundantes e políticas migratórias mais eficazes são essenciais. No plano das políticas de alargamento da União Europeia, a Estratégia de 2016 indica que os países dos Balcãs Ocidentais e a Turquia – territórios e países candidatos à adesão à UE -, apesar de partilharem a mesma visão e objetivos, continuam a constituir um desafio ao Estado de Direito, às reformas políticas, à convergência económica e às boas relações de vizinhança (Ibid. 20). No plano da resiliência das regiões circundantes ao território europeu, a União pretende manter uma abordagem multifacetada, através do

desenvolvimento das mesmas, da diplomacia e da Política Comum de Segurança e Defesa, garantindo a segurança nesses países, de acordo com as normas do Estado de Direito (Ibid. 26).

A Estratégia Global de 2016 deixa bem patente a necessidade de intervenção da diplomacia e do multilateralismo, para o engajamento de boas relações entre a União Europeia e restantes atores globais. Para a União Europeia, a segurança interna e externa não será assegurada se não houver parceiros, sejam eles Estados ou organizações internacionais, mas também agentes do setor privado e da sociedade civil. O principal parceiro da União Europeia nas questões de governança global será a ONU. Depois, países como os Estados Unidos da América serão importantes parceiros em assuntos globais, e a União encetará também diálogo com parceiros asiáticos, africanos e sulamericanos<sup>11</sup> que tenham a mesma visão dos valores e princípios da UE. Além destes atores, a UE vai auxiliar atores não estatais, e defensores dos Direitos Humanos. (Ibid. 43)

---

<sup>11</sup> Entre outros parceiros, conta-se também com organizações como o G20, a NATO e a ASEAN, nomeadamente em questões de ameaças à segurança.

## Capítulo 2 – O estudo de caso da Hungria

### 2.1 Processo de negociação da Hungria à União Europeia

Num período anterior ao processo de negociação e adesão à União Europeia, a Hungria era um país economicamente muito frágil<sup>12</sup>. O antigo regime, comunista e com políticas antidemocráticas (Todora & Gille, 2010: 204) não conseguiu resistir às pressões políticas e sociais que imperavam à altura, nem às mudanças no paradigma internacional, com a histórica Queda do Muro de Berlim. A transformação para um regime democrático foi efetuada de forma pacífica, tendo o governo liderado por Miklos Németh do Partido MSzMP<sup>13</sup>, aceitado a realização de eleições livres com partidos de oposição. O resultado desta eleição, que se realizou em março e abril de 1990, traduziu-se na mudança para o partido de centro-direita MDF que, em coligação com FKGP e o KDNP, levaram à transformação política e ideológica que a Hungria seguia até aí.

Após a eleição de um novo parlamento e de um novo governo, as forças políticas húngaras eram consensuais no que pretendiam para o futuro do país a nível de política externa: a integração na comunidade euro-atlântica (nomeadamente a adesão à União Europeia e à NATO), a prossecução de uma política de “boa vizinhança” e, por fim, o estabelecimento de uma relação estreita entre “Húngaros e Húngaros”, ou seja, a promoção de uma ligação entre os húngaros que viviam no território nacional e as minorias húngaras nos estados vizinhos (Magyarics, 2011: 250). Estes objetivos são, segundo Batory (2002: 2), a aproximação da Hungria ao Ocidente, decorrentes não só da transformação económica que poderia acontecer após adesão à UE, mas também para garantir a segurança territorial do país com a nova ordem internacional estabelecida.

Ainda durante o regime comunista, os governos húngaros tinham encetado relações com a Comunidade Económica Europeia. A República Popular da Hungria e a CEE assinaram, em 1988, um Acordo de Cooperação Comercial e Económica (Conselho da União Europeia, 1988), e Miklós Németh havia estabelecido contactos com o Parlamento Europeu, solicitando também a adesão ao Conselho da Europa que, segundo Batory (2002), foi uma forma do regime húngaro se abrir ao exterior.

Em 1989, a CEE lançou o programa PHARE, com o objetivo de tornar os países – primeiramente, a Hungria e a Polónia e, mais tarde, alargando a todos os países da Europa

---

<sup>12</sup> Segundo Linz e Stepan (1996), em 1989, o país tinha uma dívida per capita de 1,561\$, destacando-se assim dos restantes países.

<sup>13</sup> Partido que governava a Hungria desde 1956.

Central e Oriental saídos de regimes comunistas - em economias de mercado baseadas na iniciativa privada e livre (Parlamento Europeu, 1998). Além do plano económico, o PHARE tinha como objetivo ajudar as administrações dos países candidatos a reforçar as suas instituições e administrações (Conselho da União Europeia, *sinne anno*). Este programa constituiu uma primeira abordagem entre a CEE e os países da Europa Central e Oriental, para a eventual possibilidade destes se tornarem membros da futura União Europeia.

No Conselho Europeu de Copenhaga de 1993, estabeleceu-se que todos os países da Europa Central e Oriental que já tinham ou pretendessem celebrar acordos europeus poderiam, futuramente, estabelecer também acordos de adesão à futura União Europeia, mediante a implementação com sucesso dos Critérios de Copenhaga (Conselho Europeu, 1993: 15). Segundo a Comissão Europeia (2001b: 4), é da natureza histórica da UE a promoção da integração de novos países do continente europeu nas suas instituições, de modo a promover a extensão de uma zona de estabilidade, prosperidade e pacífica.

Um dos objetivos de József Antall, o primeiro primeiro-ministro húngaro pós-comunismo, foi promover a conclusão do acordo de associação à CEE até 1995, de forma a efetivar as bases para uma futura e completa adesão. Este acordo de associação cobria questões relacionadas com o comércio, diálogo político e aproximação de cooperação em áreas como a indústria, transportes e meio ambiente, de modo a que fosse estabelecido uma área de comércio livre entre a Comunidade Europeia e a Hungria (Ibid. 6). O acordo de associação veio a revelar-se bem-sucedido antes do prazo<sup>14</sup>, o que levou o Parlamento a aprovar uma Resolução que garantia a determinação do país em tornar-se membro da UE, acabando por formalizar o seu pedido de adesão a 31 de março de 1994 (Batory, 2002: 3).

O processo de negociação e de adesão à União Europeia durou quatro legislaturas com três eleições (1994, 1998 e 2002). Durante o período de negociações, houve sempre uma mudança de governo, tendo o MDF governado até 1994, o MSZP de 1994 a 1998 e o FIDESZ de 1998 a 2002. Contudo, segundo Batory (Ibid.), a mudança de partidos no governo não fez com que o processo de negociações para a adesão sofresse impasses ou retrocessos, podendo aferir que o apoio à integração europeia era transversal a todos os partidos e coligações que formaram governo durante essa mesma altura.

O MSZP, juntamente com SZDSZ, partido com que fez coligação de 1994 a 1998, examinaram a legislação húngara para avaliar a sua compatibilidade com as normas da União Europeia (Ibid.). O MSZP, partido ideologicamente socialista, acreditava que a integração europeia era o motor de modernização da Hungria, sendo que era necessário ceder

---

<sup>14</sup> Em fevereiro de 1994.



voluntariamente parte da soberania e transferi-la para as Instituições Europeias, acreditando alguns dos seus membros numa União Europeia federalista (Batory, 2008: 53). O SZDSZ, um partido mais liberal, apoiava o compromisso com a UE (Ibid. 54). Estes dois partidos voltaram a formar coligação no governo de 2002, e foram os responsáveis por assinar o documento de adesão à UE.

De 1998 a 2002, o governo de coligação do Fidesz, MDF e FKGP conduziu as negociações, conseguindo transformar a Hungria num dos países com a resposta mais célere à negociação rápida dos 35 Capítulos para a adesão à UE (Batory, 2002: 3). O FIDESZ, um partido de centro-direita *catch all*, mudou o seu discurso pró-europeu. Segundo Batory (2008: 55), no seu programa eleitoral de 1994, o Fidesz declarava o seu apoio a uma integração rápida da Hungria na União Europeia. Em 1998, a retórica ideológica modificou-se, porque o principal ponto do partido passou a ser a defesa dos interesses nacionais (Ibid.). Ainda assim, a coligação Fidesz-MDF-FKGP não assumiu uma posição inflexível nas negociações para a adesão e a retórica nacionalista contrastou com as negociações bem-sucedidas com Bruxelas (Batory, 2002: 5).

O FKGP, apesar de ser ideologicamente antiliberal e nacionalista, apoiou a adesão caso houvesse benefícios económicos para a Hungria. O FKGP acreditava que a adesão só faria sentido se o país tivesse acesso a fundos de desenvolvimento (Batory, 2008: 57). O MDF, o primeiro partido a formar governo na Hungria pós-comunista era, de acordo com Batory (2008: 58), um partido com ideologia liberal/neoconservador, nacional populista e democrata-cristão. O partido foi sempre um grande apoiante da adesão à UE, acreditando que o processo de unificação europeia, pelos princípios de solidariedade e subsidiariedade, é apropriado à satisfação das comunidades húngaras (Ibid.).

A opinião pública húngara foi sempre positiva à adesão à União Europeia. Segundo Batory (2008: 76), o apoio público, devia-se ao facto de a população sentir que fazia parte da cultura e da história da Europa e das aspirações que tinham no desenvolvimento económico e político associadas às democracias e economias ocidentais. Contudo, e com o aproximar da adesão, a opinião pública entendia que, apesar dos benefícios, como por exemplo, as oportunidades que o desenvolvimento económico traria, entendia que ficaria mais exposta à competição do mercado (Ibid. 77). O maior apoio à adesão europeia residia nos grupos mais jovens e nos grupos com maior escolaridade, e os eurocéticos seriam os mais idosos, as pessoas com menos educação e aqueles que viviam nas áreas menos desenvolvidas e urbanizadas da Hungria (Ibid.).

A 31 de março de 1998, a Hungria iniciou as negociações de pré-adesão. Estas, foram sempre acompanhadas com relatórios da União Europeia no tocante ao estado do país no

tocante ao primeiro ponto do Critério de Copenhaga<sup>15</sup>. Contudo, as avaliações relativas à Democracia, Estado de Direito, respeito pelos Direitos Humanos e pela proteção das minorias começaram antes mesmo, com o PHARE. Através deste Programa, lançaram-se vários instrumentos para a promoção do desenvolvimento em várias áreas necessárias à adesão europeia.

Em 1992, o PHARE lançou um programa de “Reforma da Administração Pública” húngara, com o objetivo de desenvolver as capacidades das administrações central e locais, numa altura em que as reformas das mesmas já se tinham iniciado. Através deste programa, pretendia-se um treino e um incremento na gestão dos serviços civis, um desenvolvimento das estruturas do governo central e governos locais, bem como o desenvolvimento das tecnologias de informação (Comissão Europeia, 1992: 88). Em 1995, o Programa PHARE deu novas orientações na assistência à Hungria, nomeadamente com o desenvolvimento dos recursos humanos e da melhoria da qualidade de gestão e reformas na administração pública, bem como ao nível de uniformização do quadro legislativo interno face ao normativo europeu (Comissão Europeia, 1995b: 18). Segundo o Relatório Anual do Programa PHARE de 1995 (Comissão Europeia, 1996: 19), verificaram-se progressos na elaboração de legislação mais próxima do padrão europeu. O Relatório Anual do Programa PHARE de 1996 (Comissão Europeia, 1998b: 55) refere que o Programa Multianual Indicativo com duração de 1995 a 1999, forneceu um auxílio na adoção do *acquis communautaire*, tendo em conta que o país iniciava a preparação para a sua adesão à UE. O Relatório Anual previu ainda um Programa de Integração na UE para auxílio na preparação do setor público para as negociações de adesão, bem como a continuação do suporte à integração de legislação europeia na legislação húngara e na disseminação de informação no que concerne a assuntos sobre a adesão à UE.

O Relatório Anual de 1997 do PHARE incluiu o apoio no campo da Justiça e Assuntos Internos, de modo a melhorar as capacidades de aplicação da lei, no Programa de Integração na UE (Comissão Europeia, 1999b: 43). Neste âmbito, o PHARE de 1998 aumentou o auxílio através de ajudas na luta contra o crime organizado (Comissão Europeia, 2000d: 40). Em 1999, subsistindo o problema, levou à afetação de 13 milhões e 600 mil euros para o combate ao crime organizado e económico, gestão de fronteiras e reforço do poder judicial (Comissão Europeia, 1999c: 42). Ainda assim, em 2000, o Relatório Anual confirmou que persistia a necessidade de ser reforçado o combate ao crime de corrupção (Comissão Europeia, 2000e: 55).

---

<sup>15</sup> “[...] instituições estáveis que garantam a democracia, o estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção (...)”

Em 1992 foi também lançado um Programa de Democracia no âmbito do PHARE, para todos os antigos países comunistas da Europa Central e Oriental, incluindo a Hungria. Este programa visava a promoção de técnicas e de novos conhecimentos sobre práticas democráticas e de Estado de Direito, bem como o fortalecimento das associações e instituições locais (Comissão Europeia, 1992: 173). Em 1993, o Programa de Democracia acrescentou aos seus objetivos, a organização de iniciativas entre os grupos parlamentares e oficiais locais eleitos, bem como a transmissão de conhecimentos específicos sobre práticas democráticas e do Estado de Direito a grupos e associações profissionais (Comissão Europeia, 1993: 30). Em 1994, o Relatório Anual do PHARE deu conta que a Hungria se encontrava bastante avançada no que concerne à evolução para uma sociedade democrática, e que os fundos seriam focados na consolidação das reformas e integração na União Europeia (Comissão Europeia, 1995a: 22). No Relatório Anual de 1998 do PHARE, consta que o Programa de Democracia PHARE havia sido bem-sucedido na Hungria, com sucessos também na assistência às ONGs (Comissão Europeia, 2000d: 41).

No Programa Nacional do PHARE de 1999, previu-se um novo financiamento para reforçar a proteção das minorias, principalmente dos Romani. Neste programa, são alocados 5 milhões de euros para a educação dos jovens mais desfavorecidos, nomeadamente na comunidade Roma. O Relatório Anual de 2000 menciona ainda o facto de o país iniciar a implementação de um programa de ação de termo médio, para facilitar a integração da comunidade romani e para promover a luta contra a discriminação na educação, cultura, emprego, habitação, saúde e serviços sociais (Comissão Europeia, 2000e: 55).

No Relatório Anual de 2001, a Comissão Europeia transferiu a responsabilidade da gestão e implementação do Programa PHARE às autoridades de cada país candidato (Comissão Europeia, 2003b: 3).

Através dos Relatórios Anuais da Comissão Europeia respeitantes ao desenvolvimento efetuado pela Hungria até à sua adesão, é possível entender a evolução no que concerne aos critérios políticos no país.

No que toca à Democracia e ao Estado de Direito, segundo o primeiro “Relatório Periódico da Comissão relativo aos progressos efetuados pela Hungria” de 1998, o “Parecer da Comissão sobre o pedido de adesão da Hungria à União Europeia” de 1997, havia referido que a “Hungria apresenta as características de uma democracia com instituições estáveis, que garantem o primado do direito, os Direitos Humanos e o respeito e proteção das minorias”, cumprindo os Critérios de Copenhaga (Comissão Europeia, 1998a: 7). Na avaliação geral de 1998, “As instituições húngaras continuam a funcionar sem dificuldades.[...]”, mas que, no

entanto, continuavam a persistir problemas relativamente à corrupção e à situação da comunidade romani.

Quanto à corrupção, o Relatório Anual de 1998 refere alguns desenvolvimentos, nomeadamente através da introdução de leis relativas à deontologia da função pública – incompatibilidade entre negócios privados e o serviço público -, e ao estatuto jurídico e responsabilidade dos membros do governo e dos secretários de Estado, contribuindo para a transparência no funcionamento da administração pública (Ibid. 8). O poder judicial também foi reforçado através de um programa, que tinha como objetivo acelerar a tramitação processual e, com a contratação de mais juizes. Procedeu-se à alteração do código penal, introduzindo regras mais rigorosas nos crimes económicos e adotando legislação em matéria de concursos públicos e de altos funcionários da administração pública (Ibid. 9). O Relatório apelou ainda que a Hungria envidasse esforços na luta contra a corrupção nas forças policiais, serviços aduaneiros, administração local e em organismos de regulamentação nacional.

No que diz respeito aos Direitos Humanos e proteção de minorias, o Relatório assinala positivamente o progresso húngaro na liberdade de imprensa, nas questões do asilo e no funcionamento das ONGs. Por outro lado, assinala negativamente as situações em prisões e o comportamento das forças policiais, com abusos de poder e casos de maus tratos, nomeadamente abusos contra menores, estrangeiros e romanis. A proteção e respeito pelos Direitos Humanos dos romanis era uma preocupação para a Comissão Europeia, tendo o governo adotado um programa de incremento das suas condições, nomeadamente nos domínios da educação, emprego, atividades agrícolas, questões sociais, cuidados de saúde e habitação. Na educação, as crianças romanis eram alvo de discriminação e, apesar da lei proibir segregação, não existiam medidas sancionatórias associadas (Ibid. 11).

No Relatório Periódico de 1999, a avaliação geral no respeitante à Democracia e ao Estado de Direito continuou a assumir que a Hungria respeitava os critérios políticos de Copenhaga, mas que continuaram a persistir problemas com a minoria étnica romani e com corrupção (Comissão Europeia, 1999a: 16). O governo adotou programas de desenvolvimento para a administração pública regional, de descentralização de tarefas do governo central para o regional e de modernização dos serviços públicos. O sistema judicial continuou a funcionar positivamente, mas observou-se que, devido ao grande número de casos, a tramitação processual foi lenta (Ibid. 11 e 12).

Nas medidas de combate à corrupção, foram introduzidas modificações ao Código Penal, revisões legislativas para identificar brechas que proporcionassem casos de corrupção e criadas unidades anticorrupção (Ibid.).

Referindo-se aos direitos políticos e civis, a Comissão sublinhou que a Hungria respeitava a liberdade de imprensa, mas demonstrou preocupação com o desejo do governo estar diretamente envolvido em operações dos *media*, como a compra de um meio de comunicação impresso, e pelo facto de um conselho de administração de um serviço público de televisão ser formado por membros pró-governo, ainda que a Lei da Comunicação Social preveja que os cargos devam ser distribuídos de forma isenta (Ibid. 13).

O Relatório confirmou o respeito pelo direito de asilo aos seus requerentes, mas que a resolução sobre a sua situação era morosa. Os imigrantes ilegais eram colocados em abrigos comunitários onde havia deficiências higiénicas, havendo relatos de violência policial sobre estes (Ibid. 14).

A Comissão revela ainda que os serviços para as pessoas com deficiência eram limitados, nomeadamente nos acessos a edifícios públicos e ao emprego.

Os casos verificados na situação respeitante à comunidade Romani mantiveram-se, assim como a discriminação contra esta comunidade, nomeadamente no que concerne à habitação, educação, emprego e serviços, com a segregação educacional e força policial sobre a mesma. Tendo esta situação persistido, o governo lançou um programa de médio termo para melhorar as condições de vida da comunidade romani, em conjunto com associações de apoio (Ibid. 15).

No Relatório Periódico de 2000, a Comissão continuou a exaltar os esforços húngaros no progresso da administração pública e do poder judicial. Ainda assim, continuou a exercer pressão para que houvessem mais esforços no combate à corrupção, na tentativa de alterar a situação de sobrelotação das prisões e na problemática de preconceito contra a comunidade romani. (Comissão Europeia, 2000a: 20)

O maior foco de pressão residia na proteção dos Direitos Humanos e de proteção de minorias. Foram reportadas violações aos direitos dos requerentes de asilo, nomeadamente nas condições de alojamento e de higiene dos espaços onde aguardam em trânsito, e no tempo de resposta aos processos de asilo (Ibid. 17). As ONGs húngaras e internacionais relataram que continuou a haver uma série de tratamentos discriminatórios à comunidade romani, nomeadamente pelas forças de segurança (Ibid. 18). O Relatório referiu que menos de 46% dos romani completavam a educação escolar primária, e só 0.24% obtiveram diplomas universitário e, que a comunidade romani vive menos 10 anos que o resto da população (Ibid. 20).

Na avaliação geral do Relatório Periódico de 2001, a Comissão elogiou as reformas da administração pública, nomeadamente no que respeita aos salários e nível de instrução dos

seus funcionários. Além da administração pública, o sistema judicial tornou-se mais eficiente, com a melhoria das infraestruturas, tecnologias, procedimentos e instruções para os funcionários. As medidas anticorrupção continuaram a ser tomadas, mas havendo necessidade de mais reformas legislativas para combater a mesma. Houve uma melhoria significativa na questão dos requerentes de asilo, nomeadamente no que diz respeito aos alojamentos e do tempo da tramitação processual dos pedidos. Apesar dos esforços desenvolvidos no respeito pelas minorias, a questão romani continuou a ser objeto de atenção para a Comissão, considerando o elevado índice de discriminação e da más condições de vida. (Comissão Europeia, 2001a: 24)

Entre outros alertas da Comissão, em 2001 relata-se que, apesar da Constituição consagrar o princípio de igualdade de oportunidades, a representação feminina no parlamento é menos de 9%, e os salários e oportunidades no mercado laboral eram menores em relação ao género masculino. Alertou também para o facto das oportunidades para pessoas com deficiências não tenham merecido mais e melhores respostas governamentais, isto no concerne às oportunidades no mercado laboral (Ibid. 21).

Em relação à comunidade romani, a Comissão alertou uma vez mais no Relatório de 2001 que esta continuou a ser discriminada e isolada da restante população, nomeadamente no ensino e nas oportunidades no mercado laboral. Desta forma, o programa a termo médio de 1999 passou para longo termo, necessitando de maior financiamento para implementar reformas na melhoria das condições de vida minoria que representava, à altura, cerca de 6% da população húngara. (Ibid.22)

Na avaliação geral do Relatório Periódico de 2002, ano em que se deu a mudança de governo do Fidesz para o MSZP, a Comissão relatou a nível de administração pública que o país cumpriu bem os seus planos de reforma. A nível judicial, as garantias de independência constitucionais e legislativas também foram bem estabelecidas e que o sistema judicial começou a funcionar de forma eficiente, após as mudanças que se arrastavam desde 1998. Em relação às medidas anticorrupção, o Governo Húngaro continuou a adotar iniciativas para o seu combate. Noutra plano, as medidas tomadas para melhorar a situação da comunidade romani não produziram os efeitos concretos e eficientes esperados (Comissão Europeia, 2002: 33).

A nível político, a Comissão nota que o parlamento húngaro é cumpridor no trabalho legislativo, direccionando a sua legislação para o *acquis communautaire*. Nenhum partido de extremo do espectro político passou os 5% nas eleições desde o fim do período comunista (Ibid. 20).

No Relatório Periódico de 2002, a Comissão exaltou o facto da Hungria ter assinado o Protocolo N.º 13 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, com a abolição da pena de morte em todas as circunstâncias. (Ibid. 27)

A Comissão considerou que, apesar dos esforços governamentais, a situação da comunidade romani continuou a necessitar de maior atenção, tendo em conta que a discriminação contra os mesmos persistia. (Ibid. 32)

No Relatório Global de Acompanhamento da Comissão sobre o grau de preparação para adesão à UE, a Comissão considerava que “a Hungria atingiu um elevado nível de alinhamento com o acervo na maior parte das áreas políticas.” Segundo a Comissão

“No que respeita à capacidade administrativa e judicial, existem condições suficientes para a aplicação do acervo pela administração pública e pelo sistema judicial húngaros, mas a situação pode ainda ser melhorada. Relativamente à administração pública, a reforma geral deve ser prosseguida nas áreas do desenvolvimento regional, da autonomia das autoridades locais e da administração central, devendo ser reforçada a transparência em matéria de recursos humanos. No que respeita ao sistema judicial, devem ainda ser tomadas algumas medidas tendentes, nomeadamente, a assegurar o adequado financiamento do sistema judicial, a criar novas comarcas regionais e a melhorar o sistema de apoio jurídico. Deve continuar a ser conferida a maior prioridade à luta contra a corrupção, nomeadamente através da rápida execução do programa “bolsos de vidro”, adotado em Abril de 2003.” (Comissão Europeia, 2003a: 40)

A 12 de abril de 2003, realizou-se um referendo nacional para saber se os húngaros queriam que a Hungria se tornasse um estado-membro da União Europeia. Cerca de 45.6% da população húngara foi às urnas votar, onde cerca de 83.76% dos eleitores votaram a favor da adesão à UE, e 16.24% votado contra (European Election Database, sinne anno). Apesar do referendo não ser uma obrigação constitucional (Fundação Robert Schuman, 2003), a Hungria tornou-se oficialmente um estado membro da União Europeia a 1 de maio de 2004.

## **2.2 Hungria como Estado-Membro da União Europeia: o Estado de Direito na Governação interna (2010-2020)**

Em 2010, a coligação Fidesz-KNDP vence as eleições parlamentares com uma maioria qualificada. O mandato anterior, marcado por uma série de escândalos de corrupção e por problemas económicos mergulhou o país numa crise, resultando numa derrota esmagadora do antigo governo, liderado pelo partido MSZP (Duarte, 2018: 20).

O governo húngaro do Fidesz-KNDP desenvolveu, por força da sua maioria de dois terços no parlamento, um conjunto de ações que visaram a alteração da sua legislação, fosse através de emendas constitucionais ou de novas leis orgânicas, que a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa apelidou de “sérios revezes para o Estado de Direito e os Direitos Humanos na Hungria”<sup>16</sup>.

Através do Artigo 24(3) da Constituição húngara, que previa a necessidade de haver dois terços dos votos para a alteração de um artigo da Constituição, o governo veio alterar o Artigo 24(5), que determinava a obrigatoriedade de haver quatro quintos dos votos do parlamento, para fazer aprovar as regras de redação de uma nova constituição (Bugaric, 2014: 8 e 9). Passou assim, a ser possível a redação de uma nova Constituição através de dois terços de votos parlamentares, eliminando a regra dos quatro quintos. Desta forma, o governo procedeu a um conjunto de reformas constitucionais, nomeadamente no que concerne à nomeação dos juízes do Tribunal Constitucional para juízes próximos do partido Fidesz, à restrição da jurisdição do Tribunal em matérias fiscais e ao aumento dos números de juízes de oito para quinze, elegendo, novamente, candidatos próximos do partido (Ibid. 9).

Houve também uma reorganização da Autoridade de Comunicação Social, um corpo “independente” que controla o equilíbrio dos *media*. Esta Autoridade passaria a ser presidida por um antigo deputado do Fidesz, sendo composta por cinco candidatos eleitos para um período de nove anos, todos eles com ligações ao partido (Ibid.).

O governo elegeu Pál Schmitt como novo Presidente da Hungria. O mesmo tem poder de veto suspensivo – enviando as leis novamente para o parlamento para revisão -, e podendo iniciar uma revisão constitucional antes do Tribunal Constitucional (Ibid.).

Face a estas alterações, as Instituições Europeias, nomeadamente o Parlamento Europeu, desenvolveram alguns relatórios nos quais expressaram as suas preocupações relativamente às significativas mudanças registadas pelo novo governo húngaro.

A 10 de março de 2011, o Parlamento Europeu relata os desenvolvimentos ocorridos nos meios de comunicação social da Hungria, com a “Lei sobre os meios de comunicação na Hungria – Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2011, sobre a Lei da Comunicação Social na Hungria”.

---

<sup>16</sup> Assim descrito no título da Proposta de Resolução n.º 12490, de 25 de janeiro de 2011, “Sérios revezes para o Estado de Direito e os Direitos Humanos na Hungria”, na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.



No documento, fica patente a preocupação do Parlamento Europeu, no que diz respeito às alterações constitucionais ocorridas na Hungria, no que concerne à lei da comunicação social, entre junho e dezembro de 2010. O Parlamento questionou, na alínea C., se a mesma respeita o acervo comunitário em geral, nomeadamente no que toca à cobertura equilibrada, ao princípio de proporcionalidade e ao direito fundamental da liberdade de expressão e informação.

O documento relata, conforme as alíneas D., E. e F., que estas novas leis húngaras minavam os princípios de pluralismo dos meios de comunicação e aboliam a sua independência política e financeira, uma vez que a composição da nova Autoridade da Comunicação Social e respetivo Conselho eram politicamente homogêneas, detendo o controlo generalizado, centralizado, governamental, judicial e político sobre todos os meios de comunicação.

É assinalável que o Parlamento considere, nas alíneas G., H. e I., que as autoridades húngaras devem suspender ou reformular as novas leis de imprensa, uma vez que estão em claro desrespeito pelos tratados internacionais e critérios europeus assinados - nomeadamente, o de Copenhaga -, sendo fundamental a restauração da independência dos meios de comunicação social e o fim da interferência estatal.

No documento “Constituição da Hungria revista – Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de Julho de 2011, sobre a revisão da Constituição húngara”, o Parlamento Europeu pronuncia-se, pela primeira vez, sobre as alterações constitucionais ocorridas na Hungria.

Neste documento, relata-se um conjunto de situações que desrespeitam o Artigo 2.º do TUE. Nas alíneas D. e E., realça-se a falta de transparência, a duração da elaboração e a ausência de debate sobre a Constituição, sendo a sua redação e aprovação alvos de críticas de ONGs, organizações nacionais, europeias e internacionais, pela Comissão de Veneza e outros representantes dos Estados-Membros europeus, por não ter obtido um consenso alargado da classe política e da sociedade em geral.

Relativamente ao poder judicial, o Relatório considera, nas alíneas F., Q. e R., que as alterações ao sistema de controlos e equilíbrios, nomeadamente nas disposições sobre o novo Tribunal Constitucional da Hungria, dos tribunais e dos juizes, podem pôr em risco a independência do sistema judicial. Considera-se também, que a Constituição estabelece disposições muito genéricas relativamente ao sistema judicial, nomeadamente no que toca aos titulares dos seus cargos – a eleição do Supremo Tribunal, as novas nomeações para lugares como os de Procurador-Geral, Presidente do Tribunal de Contas Nacional, Presidente do Conselho Orçamental e, eleição de novos juizes –, os quais não lograram obter um consenso político.

A Resolução do Parlamento Europeu considera, nas alíneas G. e H., que a Constituição não consagra um conjunto de direitos e deveres, que foram assumidos a nível internacional pela Hungria – i.e. a pena de morte, a proibição da discriminação com base na orientação sexual, a condenação à prisão perpétua sem liberdade condicional, a suspensão ou restrição dos direitos fundamentais através de leis de emergência. O Parlamento considera que a redação da Constituição é discriminatória na “definição de noções básicas como “família” e “direito à vida a partir do momento da concepção”, também o sendo, no que toca às minorias étnicas, religiosas e sexuais, às famílias monoparentais, às uniões de facto e aos direitos das mulheres.

O Parlamento Europeu refere, segundo as alíneas I. e J., que a Constituição confere força jurídica ao Preâmbulo, podendo ter implicações de carácter legal e político, conduzindo a uma incerteza jurídica. O Preâmbulo tem uma redação ambígua, nomeadamente no que se refere às obrigações do Estado húngaro para com os húngaros residentes no estrangeiro, podendo constituir uma base jurídica para ações, que os países vizinhos podem considerar ingerência nos seus assuntos internos e potenciadores de tensões nas regiões próximas.

O Parlamento refere, nas alíneas L., M. e N., que a nova Constituição prevê o recurso a leis orgânicas, de cobertura transversal ao seu sistema institucional, aplicação de direitos fundamentais e fundamentos da sociedade, como forma de passarem a ser parte integrante do processo constitucional húngaro. Questões específicas, como matérias de Direito de família, de regime fiscal e de pensões, passam a ser regulamentadas por leis orgânicas. Crê o Parlamento, deste modo, que no futuro as eleições possam perder importância, e que um governo com maioria de dois terços terá maior margem para poder consolidar as suas preferências políticas, pondo assim em risco não só a democracia, como também as políticas culturais, religiosas, socioeconómicas e financeiras.

O Parlamento realça na alínea O., o facto de que o Conselho Orçamental – um órgão não parlamentar e com reduzida legitimidade democrática -, terá o poder de vetar a adoção do orçamento geral do Estado, podendo levar o Chefe de Estado a dissolver a Assembleia Nacional limitando, assim, a ação do parlamento eleito democraticamente.

Perante este cenário, o Parlamento Europeu pediu, na Alínea 1. que, na adoção do âmbito básico da definição das leis orgânicas, o governo húngaro procurasse um consenso político alargado, que incluísse todos os atores políticos e sociais, para que no futuro, haja independência nas políticas acima mencionadas. O Parlamento acrescenta ainda a necessidade de o governo garantir a independência judicial, a proteção da igualdade de todos os direitos de todos os cidadãos, independentemente dos grupos da sociedade e/ou condições a que pertençam, bem como os direitos civis e sociais fundamentais, em

conformidade com as obrigações internacionais da Hungria. O respeito pela integridade territorial dos outros países também deve ser garantido, nomeadamente quando a Constituição declara o apoio aos húngaros residentes no estrangeiro.

Contudo, as emendas à Constituição continuaram a ritmo acelerado. O Parlamento húngaro aprovou emendas relativas ao acesso ao Tribunal Constitucional – limitando-o aos indivíduos cujos direitos constitucionais foram violados por autoridades públicas -, à redução da idade de reforma dos juízes, dos 70 para os 62 anos - permitindo assim a retirada de grande parte dos juízes dos tribunais -, e o estabelecimento de uma Autoridade Nacional de Justiça, presidida por elemento próximo do governo do Fidesz, com poder para substituir os juízes reformados e nomear novos (Bugaric, 2014: 10).

A 16 de fevereiro de 2012, é votada favoravelmente a “Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2012, sobre os recentes acontecimentos políticos na Hungria”. Neste documento fica patente, na alínea 1., a preocupação do Parlamento Europeu sobre a situação húngara, no que respeita à democracia, ao Estado de Direito, ao respeito e proteção dos Direitos Humanos e sociais, ao sistema de controlo e equilíbrios e à igualdade e não discriminação.

Na Resolução, o Parlamento relata novamente, conforme a alínea D., preocupações relativas às políticas do Governo húngaro, nomeadamente no que respeita à independência do poder judicial, do banco central, da autoridade de proteção de dados, e as condições de justa concorrência e de alternância política.

A nível judicial, o documento menciona, nas alíneas E., F., G. e K., que a Autoridade Nacional de Justiça e o Procurador-Geral passaram também a ter o poder de atribuir processos aos tribunais, vedando assim o princípio do direito de acesso aos mesmos, a um julgamento justo e à independência do poder judicial. A Resolução refere ainda a cessação prematura do mandato do presidente do Supremo Tribunal Federal ao fim de dois anos - em vez de seis anos -, a discriminação no concerne à reforma obrigatória dos juízes aos 62 anos de idade, excecionando o caso do Presidente do Supremo Tribunal e do Procurador Geral e, a diminuição dos poderes do Tribunal Constitucional da Hungria, no que toca à revisão de legislação relacionada com o orçamento.

O Parlamento Europeu refere, nas alíneas I. e L., que o Parlamento húngaro aprovou legislação com efeitos retroativos, violando os princípios básicos do Direito europeu e a existência de matérias que estão a ser remetidas para leis orgânicas, decididas por uma maioria simples.

Na alínea Q. da Resolução, o Parlamento considerou que o Governo húngaro e o seu Primeiro-Ministro, manifestaram a sua disponibilidade para resolver problemas que desencadearam processos por infração, para alterar a legislação em causa e cooperar mais estreitamente com as Instituições Europeias.

A 24 de junho de 2013, é votado favoravelmente o “Relatório sobre a situação dos direitos fundamentais: normas e práticas na Hungria (em conformidade com a resolução do Parlamento Europeu de 15 de fevereiro de 2012)”. Este documento foi escrito por Rui Tavares, membro do Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia e membro da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. O principal aspeto que o documento foca é a progressiva deterioração dos direitos enunciados pelo Artigo 2.º do TUE pelo Governo húngaro.

No Relatório, aprovado pelo Parlamento Europeu, Rui Tavares confirma e relata, nas alíneas V., W., X. e Y., os novos desafios à Democracia e ao Estado de Direito impostos pelo Governo húngaro. Relativamente à Lei Fundamental e às disposições transitórias à mesma, considera-se que todos os governos eleitos democraticamente, podem rever a sua Constituição e aprovar legislação que reflita a vontade do povo, prevalecendo os princípios da democracia e Estado de Direito que a União Europeia promove. Contudo, as revisões de uma Constituição requerem uma maior prudência e a garantia da preservação do Estado de Direito, da separação de poderes e da hierarquia das normas jurídicas. O Relatório considera então, que as reformas constitucionais e institucionais foram levadas a cabo num prazo excecionalmente curto.

O Relatório considera, conforme as alíneas AB., AC. e AD., que a adoção da Lei Fundamental da Hungria foi aprovada apenas com os votos dos membros da coligação governamental, com um projeto de texto elaborado pelos seus representantes – coligação Fidesz-KDNP -, limitando a possibilidade de um debate aprofundado com partidos da oposição e da sociedade civil. A “Consulta Nacional”, relativa à elaboração da Constituição, consistiu apenas numa lista de doze perguntas sobre questões específicas, redigidas pelo partido do Governo, de uma forma que pode ter induzido respostas óbvias e sem incluir a consulta do texto do projeto de Lei Fundamental.

Em relação à utilização generalizada de leis orgânicas, as alíneas AG., 8. e 71. do Relatório consideram que a Lei Fundamental da Hungria incide sobre 26 matérias a definir por leis orgânicas, as quais são adotadas mediante uma maioria de dois terços, que cobrem questões relativas ao sistema institucional da Hungria, à aplicação dos direitos fundamentais, bem como a importantes fundamentos da sociedade. Contudo, esta utilização generalizada de leis orgânicas compromete os princípios da democracia e do Estado de Direito, tendo em

conta que permite que o Governo em funções, com a sua maioria qualificada, tome importantes decisões políticas que dificultarão a resposta às mudanças da sociedade de qualquer novo governo futuro com maioria simples no Parlamento, diminuindo a importância de novas eleições. O Relatório insta a que haja uma redução das leis orgânicas.

Considera ainda na alínea AK., que relativamente aos procedimentos legislativos, a adoção de um grande número de leis orgânicas, nomeadamente relativas ao estatuto legal e à remuneração dos juizes, à organização e administração dos tribunais, às leis sobre a liberdade de religião ou crença e, referentes ao Banco Nacional da Hungria, limitaram a possibilidade de uma consulta adequada dos partidos da oposição e sociedade civil.

O Relatório menciona o enfraquecimento dos controlos e contrapesos de várias instituições, nomeadamente do Tribunal Constitucional, do Parlamento e da Autoridade da Proteção de Dados.

Considera também o Relatório, nas alíneas AN., AQ., 19. e 71., que

“(…) os poderes do Tribunal Constitucional de revisão *ex post* da constitucionalidade das leis em matéria de orçamento a partir de um ponto de vista substantivo foram substancialmente limitados à violação de uma lista exaustiva de direitos, obstando assim ao controlo da constitucionalidade em casos de violação de outros direitos fundamentais, como o direito à propriedade, o direito a um julgamento equitativo e o direito a não ser objeto de discriminação”. (Tavares, 2013: 13)

A Quarta Emenda à Lei Fundamental, estipula a revogação dos acórdãos do Tribunal Constitucional adotados antes da entrada em vigor da Lei Fundamental, o qual é manifestamente preocupante para o Parlamento Europeu, tendo em conta que as disposições desta Emenda revogam 20 anos de jurisprudência constitucional, que contêm os princípios fundadores e requisitos constitucionais, incluindo jurisprudência que afeta a aplicação do direito da União Europeia e legislação europeia em matéria de direitos do Homem. Violando estes princípios, o Relatório incita o governo húngaro a

“(…) restaurar em pleno as prerrogativas do Tribunal Constitucional enquanto órgão supremo responsável pela proteção constitucional e, por conseguinte, o primado da Lei Fundamental, retirando do seu texto as limitações sobre o poder do Tribunal”. (Ibid. 34)

O Relatório nota, na alínea AR., que

“(…) foi concedido o poder de veto sobre a aprovação do orçamento geral a um órgão não parlamentar, o Conselho do Orçamento, com legitimidade democrática limitada, com a consequente restrição do âmbito de ação do órgão legislativo democraticamente eleito e permitindo ao Presidente da República dissolver o Parlamento” (Ibid. 13).

Desta forma pede-se, na alínea 71., que o governo húngaro restabeleça “as prerrogativas do Parlamento no domínio orçamental e garantir a plena legitimidade democrática das decisões orçamentais através da supressão da restrição dos poderes parlamentares pelo Conselho do Orçamento não parlamentar”.

Relativamente ao campo judicial, o Relatório tece várias considerações nas alíneas AU., BA., AX., AY. e 33.. Menciona o mandato prematuramente terminado do Presidente do Supremo Tribunal, bem como o facto da Lei Fundamental da Hungria não prever a independência do Tribunal Constitucional nem da administração do poder judicial. O Relatório refere a redução da idade de reforma dos 70 para os 62 anos dos juízes, considerando a mesma uma redução radical, constituindo uma discriminação injustificada com base na idade. Considera-se também que

“(…) a alteração das leis orgânicas relativas ao poder judicial, designadamente no que se refere ao poder do presidente do Gabinete Judicial Nacional de transferir um processo do tribunal competente para outro tribunal, a fim de assegurar a decisão sobre o processo num prazo razoável, não estabelece critérios normativos objetivos para a seleção dos processos a transferir;” (Ibid. 14),

situação que o Relatório lamenta, tendo em conta que é necessária a limitação do poder discricionário do Presidente do Gabinete Judicial Nacional em matéria de transferência de processos, sendo esta passível de afetar o direito a um julgamento equitativo e o direito a um órgão jurisdicional estabelecido por lei.

O Relatório considera preocupante, o poder do Parlamento em reconhecer como igrejas, determinadas organizações que exercem atividades religiosas, afetando negativamente o dever do Estado de se manter neutro e imparcial, nas suas relações com várias religiões e credos.

Relativamente ao pluralismo dos meios de comunicação social, o Relatório manifesta, nas alíneas 44. e 46., preocupação no que toca à proibição da propaganda política nos meios de comunicação social comerciais, promulgada na Quarta Emenda, tendo em conta que esta compromete a prestação de uma informação equilibrada. O Relatório lamenta a criação de uma agência noticiosa húngara estatal (MTI)

“(…) como produtora exclusiva de programas de informação para o serviço público de difusão, enquanto todas as principais emissoras privadas devem ter o seu próprio serviço noticioso, lhe ter concedido o quase monopólio de mercado, visto que a maioria dos seus conteúdos noticiosos é disponibilizada a título gratuito (...)”. (Ibid. 28)

Desta forma, o Relatório pede a eliminação da obrigação dos operadores públicos utilizarem a agência noticiosa nacional, constituindo esta uma restrição injustificável e injusta na pluralidade do fornecimento de notícias.

Relativamente aos Direitos Humanos, o Relatório relata, nas alíneas 53. e 54., que o governo húngaro envida esforços para que todas as pessoas tenham direito a um alojamento digno e acesso aos serviços públicos. Contudo, o Relatório manifesta preocupação no facto de poder ser declarado ilegal a estadia numa zona pública a título permanente, podendo a condição de sem abrigo ser um estatuto ilegal ou um delito criminal. Acrescenta-se as alterações à ordem jurídica, que restringem os direitos das pessoas LGBT, nomeadamente no que concerne à exclusão de casais do mesmo sexo e dos seus filhos e na definição de família constante na Lei Fundamental.

No dia 26 de julho de 2014, Viktor Orbán, num discurso em Băile Tuşnad, declara que a sua missão política é continuar a construir um estado iliberal, que não rejeita os princípios fundamentais do liberalismo – como, por exemplo, a liberdade -, mas que não considera a ideologia como o elemento central da organização do estado, sendo a sua abordagem mais nacionalista. O objetivo, para Orbán, é atingir um modelo idêntico a países que não são ocidentais, nem liberais, nem democracias liberais e talvez nem democracias, usando os exemplos da Singapura, China, Índia, Rússia e Turquia, considerando estes, exemplos a seguir no que respeita à organização comunitária, tornando o país mais competitivo (Orbán, 2014).

A 10 de Junho de 2015 é aprovada a “Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de junho de 2015, sobre a situação na Hungria”. No documento, o Parlamento traz à discussão, nas alíneas F. e 1., o debate público promovido pelo Primeiro-ministro húngaro, sobre a reintrodução da pena de morte, sendo a mesma incompatível com os valores do Artigo 2.º da União Europeia e condenando as declarações de Viktor Orbán.

Nela se considera, na alínea H., que em maio de 2015, a formulação das questões no âmbito da consulta pública sobre migração, revestia-se de natureza tendenciosa e retórica, ao estabelecer um nexo de causalidade entre os fenómenos migratórios e as ameaças à segurança.

Por fim, o Relatório pede, na alínea 11., a ativação da primeira fase do quadro da UE para reforçar o Estado de Direito contra a Hungria, face ao agravamento da situação da democracia, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais.

Em dezembro de 2015, o Parlamento aprovou um novo texto intitulado “Situação na Hungria: seguimento da Resolução do Parlamento Europeu de 10 de junho de 2015 –

Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de dezembro de 2015, sobre a situação na Hungria”.

O documento relata, na alínea F., a deterioração em termos de Estado de Direito e direitos fundamentais na Hungria, nomeadamente à

“(…) liberdade de expressão, incluindo liberdade de educação, direitos humanos dos migrantes, requerentes de asilo e refugiados, liberdade de reunião e de associação, restrições e obstrução às atividades de organizações a sociedade civil, direito à igualdade de tratamento, direitos das pessoas pertencentes a minorias, nomeadamente os Roma, os judeus e a comunidade LGBTI, direitos sociais, funcionamento do sistema constitucional, independência do poder judicial e de outras instituições e muitas outras alegações de corrupção e conflitos de interesses” (Parlamento Europeu, 2015b: 3).

Esta consideração acontece depois da aprovação de alterações, de acordo com as alíneas G. e 2., relacionadas com a lei de asilo, Código Penal, Código do Processo Penal, legislação sobre fronteiras, policial e lei da defesa nacional, verificando-se várias incompatibilidades com o acervo comunitário – i.e. medidas aprovadas que não garantem a proteção internacional e criminalizam migrantes e requerentes de asilo injustificadamente e, detenções e discursos que associam a migração a problemas sociais e a riscos para a segurança.

O documento pede à Comissão, nas alíneas H., 7. e 8., uma resposta para garantir que a Hungria cumpra o Direito da União Europeia, tendo em conta que a sua abordagem foi pouco frutífera em produzir mudanças e na obtenção de soluções nos processos por infração, reiterando o apoio para se ativar mecanismos disponíveis para lidar com o problema.

Em maio de 2017, o Parlamento vota favoravelmente a Resolução “Situação na Hungria – Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de maio de 2017, sobre a situação na Hungria”.

A Resolução faz novamente menção - nas alíneas G., H., I. e L. - à questão dos migrantes, refugiados e requerentes de asilo, os quais são muitas vezes rejeitados, vítimas de tratamentos cruéis e violentos e até condenados a penas de prisão.

A Resolução expressa, na alínea M., a preocupação relativa a uma nova lei húngara sobre o Ensino Superior Nacional, a qual constitui uma ameaça direta à Universidade da Europa Central, bem como, relativamente à proposta de lei sobre a transparência das organizações que recebem apoios estrangeiros, tendo em conta que as mesmas podem não ser compatíveis com o direito da UE e com a Carta dos Direitos Fundamentais.



Por fim, a Resolução considera, na alínea 9., que a situação da Hungria constitui um risco manifesto de violação grave dos valores consagrados no artigo 2.º do TUE, sendo, portanto, justificada a abertura do procedimento do artigo 7.º, nº1, do TUE.

A 12 de setembro de 2018, o Parlamento Europeu votou favoravelmente a “Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda”.

O documento elenca, nas alíneas 1. e 2., um conjunto de preocupações – i.e. funcionamento do sistema constitucional, independência do poder judicial e de outras instituições e direitos dos magistrados, corrupção e conflitos de interesse, privacidade e proteção de dados, liberdade de expressão, liberdade académica, liberdade de religião, liberdade de associação, direito à igualdade de tratamento, direitos das pessoas pertencentes a minorias, incluindo ciganos e judeus, e proteção contra as declarações de ódio contra essas minorias, direitos fundamentais dos migrantes, requerentes de asilo e refugiados, direitos económicos e sociais – na Hungria, identificando-as como ameaças aos valores consagrados no Artigo 2.º do TUE, considerando que constituem, inclusivamente, um risco manifesto de violação grave destes.

No que concerne ao funcionamento do sistema constitucional e eleitoral, a Resolução conclui, nas alíneas (7), (8) e (9) – através da opinião da Comissão de Veneza -, que a Lei Fundamental estabelece uma ordem constitucional baseada na democracia, no Estado de Direito e na proteção dos direitos fundamentais, mas falhando na transparência do processo, pela ausência de uma verdadeira consulta nacional e pelo enfraquecimento do equilíbrio de poderes, uma vez que não foi dada a oportunidade à sociedade civil para participar na sua composição. Mais se acrescenta que, as competências do Tribunal Constitucional foram limitadas pela reforma constitucional, tendo sido recomendado às autoridades húngaras que assegurassem o equilíbrio de poderes. O Relatório baseia este seu pedido, na preocupação demonstrada pelo Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, relativamente à limitação do acesso ao Tribunal Constitucional, e à influência exercida pelo governo sobre esta instituição e sobre o procedimento de nomeação de juizes.

O Relatório menciona, na alínea (10), que o Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE, consideraram que a administração técnica das eleições foi profissional e transparente, mas que os candidatos não competiram em pé de igualdade, tendo em conta que houve gastos excessivos do Governo em anúncios públicos de informação, amplificando a sua mensagem em detrimento das outras forças políticas.

Acerca da independência do poder judicial, da independência de outras instituições e dos direitos dos magistrados, o Relatório considera, na alínea (12) que, em 2011, o quadro jurídico sofreu uma profunda alteração, nomeadamente no referente aos amplos poderes concedidos ao presidente do novo Gabinete Judicial Nacional. O Relatório menciona que diversas instituições - Comissão de Veneza, GRECO e o Relator Especial das Nações Unidas - consideraram preocupantes não só os poderes conferidos ao presidente do GJN, como também o novo estatuto jurídico e remuneratório dos juízes, adotados na Lei CLXII. Outro fator de preocupação incidiu sobre a independência dos juízes e advogados, considerando que era necessário reforçar o papel do órgão coletivo do Conselho Judicial Nacional como supervisor, tendo em conta que o presidente do GJN - eleito pelo Parlamento húngaro -, não pode ser considerado um órgão de gestão interna do poder judicial. Esta situação foi alterada após recomendações internacionais, tendo sido revisto o estatuto do presidente do GJN, alinhando os seus poderes com o CJN.

No que diz respeito à corrupção e conflitos de interesse, o Relatório observou, na alínea (21), que o Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE concluiu que houve um controlo limitado das despesas de campanha e ausência de informações precisas sobre as suas fontes de financiamento, comprometendo a transparência do financiamento e a escolha informada dos eleitores.

Considera-se no Relatório, na alínea (23) que, de acordo com o OLAF, houve casos de fraude e corrupção na execução de um projeto de transportes avaliado em 1,7 milhões de euros, financiado através de fundos europeus. Mais se acrescenta, que 35 contratos de iluminação pública foram adjudicados a uma empresa que, na altura, era controlada pelo genro do Primeiro Ministro húngaro. O OLAF considerou que havia uma potencial utilização abusiva de fundos da União, em cerca de 31 projetos de investigação e desenvolvimento.

Mais se acrescenta na alínea (24) que, de acordo com o sétimo relatório sobre coesão económica, social e territorial, a eficácia do governo húngaro diminuiu desde 1996, tornando-o um dos Estados-Membros menos eficazes da União Europeia. Segundo o Relatório Anticorrupção da UE de 2014, a corrupção é uma prática generalizada, sendo um dos fatores mais problemáticos para a atividade empresarial, segundo o Fórum Económico Mundial.

Relativamente à privacidade e proteção de dados, são referidas, nas alíneas (25) e (26) do Relatório, a preocupação do Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, fundamentada na insuficiência de garantias jurídicas contra a vigilância secreta ilegal, justificadas pela segurança nacional, que violam o direito ao respeito pela vida privada – nomeadamente na utilização de telecomunicações. O Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas assinala também, que o quadro jurídico da Hungria em matéria de vigilância

secreta para efeitos de segurança nacional, permite a interceção em larga escala de comunicações, não salvaguardando o direito à vida privada.

No que concerne à liberdade de expressão, o Relatório indica que, nas alíneas (27), (28), (29), (30) e (31), à semelhança do que já foi anteriormente mencionado, várias instituições internacionais consideram que é necessário aperfeiçoar a Lei da Imprensa e a Lei da Comunicação Social, bem como promover representações equitativas dos grupos políticos e sociais no Conselho da Comunicação Social. O Relatório indica que o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, mostrou-se preocupado com as leis e práticas húngaras em matéria de comunicação social, considerando que estas restringem a liberdade de opinião e de expressão, receando que as alterações legislativas neste âmbito possam não ser o garante de uma imprensa livre e sem censura plena.

No que respeita à liberdade académica, o Relatório indica, nas alíneas (35) e (36), que a Comissão de Veneza concluiu que as alterações legislativas estabeleceram regras mais severas para as universidades estrangeiras, nomeadamente obrigando à titularidade uma autorização de trabalho, restringindo o funcionamento das Universidades e a liberdade académica. O Relatório menciona a opinião da Comissão relativamente à alteração da Lei CCIV de 2011, a qual restringe o funcionamento das universidades da União e de países terceiros, sendo contrária ao direito de liberdade académica, ao direito à educação e à liberdade de empresa. O Parlamento Europeu considerou também um ataque à liberdade de ensino e investigação, a intenção do governo húngaro de suspender não só o programa de cursos de mestrado da Universidade Pública ELTE, como também o reconhecimento do diploma de Master em Estudos de Género da Universidade Central Europeia.

Acerca da liberdade de religião, o Relatório refere nas alíneas (37) e (38), que a lei que reviu a personalidade jurídica de muitas organizações religiosas e reduziu para 14 o número de igrejas legalmente reconhecidas na Hungria, veio, em 2012, e após pressões internacionais, reverter esta intenção, reconhecendo o estatuto de 31 organizações religiosas. A Comissão de Veneza considerou que a lei estabelece uma série de requisitos excessivos e baseados em critérios arbitrários, estabelecendo um tratamento desigual e discriminatório das confissões e comunidades religiosas. O Parlamento húngaro criou também uma classificação entre comunidades religiosas e igrejas registadas, alterando a Lei Fundamental, de modo a conferir ao Parlamento o poder de decidir sobre “as comunidades religiosas suscetíveis de «cooperar» com o Estado na realização de «atividades de interesse público»”, estabelecendo discricionariamente o reconhecimento de uma organização religiosa.

Relativamente à liberdade de associação, o Relatório indicia, nas alíneas (40), (41), (42) e (43), que diversas instituições internacionais estão preocupadas com a relação entre as

ONGs e as autoridades húngaras. A apresentação de um projeto-lei sobre a transparência das organizações que recebem apoios estrangeiros, com o objetivo declarado de introduzir requisitos relacionados com a prevenção do branqueamento de capitais ou do terrorismo, reitera esta preocupação. Segundo o Relatório, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa endereçou a sua preocupação relativamente a este projeto-lei, tendo em conta o contexto de retórica hostil na forma como foi apresentado por membros da coligação do poder, que rotularam algumas ONGs de “agentes estrangeiros”. Apesar das alterações efetuadas à lei, a Comissão de Veneza considerou que a mesma continuava a limitar as liberdades de associação e de expressão. A Comissão intentou uma ação contra a Hungria, por considerar que a lei sobre as ONGs discrimina indiretamente e restringe de forma desproporcionada os donativos provenientes do estrangeiro a favor de organizações da sociedade civil, violando a liberdade de associação, os direitos à proteção da vida privada e os dados pessoais, consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A respeito do direito à igualdade de tratamento, o Relatório menciona nas alíneas (46) e (47), que há organismos da ONU que lamentam o prevalecimento de atitudes patriarcais estereotipadas e de caráter discriminatório em relação à posição das mulheres na sociedade húngara, tanto por personalidades políticas, como em livros escolares, mas também patente na sub-representação das mesmas na vida política húngara e em cargos de decisão no setor público. O Código Penal Húngaro não protege plenamente as vítimas de violência doméstica.

O Relatório menciona na alínea (50), que o Comité dos Direitos do Homem da ONU referiu a existência de internamentos, tratamentos forçados e isolamentos em instituições médicas, de um grande número de pessoas com deficiências mentais, intelectuais e psicossociais, tendo havido denúncias de violência e de tratamentos desumanos em estabelecimentos de reclusão.

Em seguida, o Relatório aborda o tema dos direitos das pessoas pertencentes a minorias, incluindo ciganos e judeus e da proteção contra as declarações de ódio sobre essas minorias. O Relatório menciona, nas alíneas (51), (52) e (54), que o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa “mostrou-se preocupado com a deterioração da situação no que respeita ao racismo e à intolerância na Hungria”, depois de episódios de violência grave de que os ciganos foram alvos, e por marchas paramilitares e patrulhas em locais onde esta minoria reside. Os mesmo são vítimas de discriminação e tratamento desigual em vários domínios da vida<sup>17</sup>, tendo o governo adotado planos de ação para diminuir as desigualdades e promover a inclusão dos ciganos. Na educação, a Comissão considera que há uma

---

<sup>17</sup> Nomeadamente na habitação, no emprego, na educação, no acesso à saúde e na participação da vida social e política.

sobrerrepresentação desproporcionada de crianças ciganas, em escolas especiais para crianças com deficiências mentais, e uma segregação considerável das crianças desta minoria no ensino regular.

Mais se acrescenta no Relatório que, o antissemitismo é um problema recorrente. As alíneas (51) e (58) do Relatório mencionam o facto de o primeiro-ministro húngaro ter proferido declarações polémicas, nomeadamente estereótipos antissemitas contra George Soros.

Relativamente aos direitos fundamentais dos migrantes, requerentes de asilo e refugiados, o Relatório observa, nas alíneas (62), (63), (66) e (70), que diversos organismos internacionais exortaram a Hungria “a abster-se de políticas e práticas que promovem a intolerância e o medo e alimentam a xenofobia em relação a refugiados e migrantes”. O ACNUR denunciou que em 2017, dos 3397 pedidos de proteção internacional submetidos na Hungria, 2880 foram indeferidos, representando uma taxa de 69,1%. No âmbito da visita do Agente para os Direitos Fundamentais da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, a situação na fronteira húngaro-sérvia é abordada, ao identificar-se que a mesma funciona em “condições que não garantem o respeito, a proteção e o exercício dos direitos das pessoas” que a atravessam. O Relatório menciona que, pese embora o TJUE tenha recusado aceitar o recurso interposto pela Hungria contra o mecanismo provisório de recolocação obrigatória, o mesmo não foi acatado, acabando o país por ser alvo da instauração de uma ação por incumprimento das suas obrigações legais em matéria de recolocação.

No que concerne aos direitos económicos e sociais, o Relatório indica na alínea (75) - e entre suprarreferidas -, que as greves na Hungria passaram a ser ilegais, na sequência da aprovação de uma alteração à Lei da Greve. Nesta alteração, fica estabelecido que a autorização para exercer o direito à greve, se limitará aos trabalhadores das empresas associadas à administração governamental através de contratos de serviço público, não se aplicando a outros grupos profissionais que não dispõem deste direito, como os maquinistas de comboios, agentes de polícia, pessoal médico e controladores de tráfego aéreo.

Por outro lado, o relatório do Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas denuncia um aumento de crianças separadas das suas famílias, afetando de forma desproporcionada famílias e crianças de origem cigana, fundamentado por eventuais condições socioeconómicas deficientes, conforme a alínea (76) do Relatório.

Por fim, o Relatório verifica, nos termos do Artigo 7.º, n.º1 do TUE, a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores em que a União assenta, exortando a Hungria a tomar medidas no prazo de três meses.

Durante o ano de 2019, o Conselho da União Europeia intensificou as conversações relativas à discussão do papel do Estado de Direito na União Europeia, onde este tema se destacou em três ocasiões, nomeadamente a 16 de setembro, 19 de novembro e 10 de dezembro.

No primeiro debate, ocorrido a 16 de setembro, os vários ministros apoiaram o desenvolvimento de um mecanismo de prevenção, que acompanhasse a situação em matéria de Estado de Direito de todos os Estados-Membros da União Europeia. A Presidência do Conselho encaminhou um questionário a todos os Estados, em que as conclusões extraídas seriam posteriormente apresentadas no Conselho de novembro, conforme explicado na alínea 11.. Nesta sessão do Conselho, realizou-se paralelamente a audição à Hungria, nos termos da proposta fundamentada do Parlamento, para o procedimento da ativação do Artigo 7.º, n.º1 do TUE, não tendo sido obtida uma avaliação material (Conselho da União Europeia, 2019b).

No Conselho dos Assuntos Gerais de 19 de novembro de 2019, 26 delegações apoiaram o texto relativo ao projeto final do novo mecanismo do Estado de Direito. No entanto, pese embora o mesmo não tenha sido alvo de objeções, não se logrou obter um consenso. Neste Conselho, Michael O’Flaherty, diretor da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, salientou que os direitos fundamentais “são uma parte integrante do Estado de Direito da União Europeia e que todas as ações neste domínio se devem basear em dados concretos, a fim de assegurar a objetividade, a não discriminação e o tratamento equitativo entre todos os Estados-Membros.”. A Ministra dos Assuntos Europeus da Finlândia, Tytti Tuppurainen, destacou que “O Estado de Direito, os direitos fundamentais e a democracia são indissociáveis. Formam um todo que se mantém de pé ou cai em bloco” (Conselho da União Europeia, 2019c).

No Conselho dos Assuntos Gerais de 10 de dezembro de 2019, um dos principais temas debatidos foram os procedimentos relativos à ativação do Artigo 7.º, n.º1 TUE, à Hungria. Neste âmbito, realizou-se uma audição centrada na independência do poder judicial, na liberdade de expressão e na liberdade académica na Hungria, não estando prevista qualquer avaliação do âmbito material nesta sessão (Conselho da União Europeia, 2019a).

Com a pandemia do SARS-CoV-2 e consequente emergência sanitária imposta a todos os países, o Parlamento húngaro aprovou a 30 de março de 2020, um pacote de medidas que constituiu mais um patamar na recorrente violação ao Estado de Direito. Este pacote, que incluía a prisão para difusores de informações falsas, permitiu que o primeiro-ministro passasse a liderar o país por decreto, por tempo indefinido, suspendendo assim a democracia parlamentar. As críticas a este novo diploma, que elenca as medidas decorrentes da implementação do estado de emergência surgiram de imediato, nomeadamente através de

Juan Fernando López Aguilar<sup>18</sup>, a considerar que a governação por decreto é “a última gota” nas medidas que têm vindo a ser decretadas pelo governo húngaro até hoje (Zsiros & McCaffrey, 2020).

David Sassoli, Presidente do Parlamento Europeu declarou que, nesta situação de emergência, o combate à crise seria mais eficaz mantendo os valores europeus, defendendo que a democracia não deve ser suspensa (Zsiros, 2020). Na reação a estas medidas, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, *tweetou* que era crucial que as medidas de emergência não funcionassem à custa dos princípios e valores fundamentais, realçando que a democracia não funciona sem uma comunicação social livre e independente e que o respeito pela liberdade de expressão e segurança jurídica são fundamentais nos tempos de incerteza (Leyen, 2020). Em abril, Von der Leyen garantiu a um jornal alemão que a União Europeia estava preparada para atuar, caso as restrições fossem além do que é permitido (DW, 2020).

A 17 de abril de 2020, o Parlamento Europeu aprovou o texto “Ação coordenada da UE para combater a pandemia de COVID-19 e as suas consequências”, onde considera, nas alíneas 46. e 48.

“totalmente incompatíveis com os valores europeus, (...) a decisão do Governo húngaro de prolongar o estado de emergência por tempo indeterminado, de autorizar o executivo a governar por decreto sem limite de tempo e de enfraquecer a supervisão de emergência do Parlamento (...)”,

acrescentando também que “rejeita veemente todas as tentativas de retroceder em matéria de saúde e direitos sexuais e reprodutivos e dos direitos das pessoas LGBTI e, condena, neste contexto (...) os ataques contra os direitos das pessoas transexuais e intersexuais na Hungria;”, verificados após a aprovação de legislação que proíbe o reconhecimento legal relativo a pessoas transgénero e intersexuais, sendo esta última votada pelo Parlamento húngaro e não fazendo uso da governação por decreto.

A 16 de junho de 2020, o estado de emergência e a governação por decreto foram revogados, após a aprovação de uma lei que confere a possibilidade do governo declarar outros estados de emergência, que reforçam e conferem mais poderes ao primeiro ministro (Tanacs & Huet, 2020).

---

<sup>18</sup> Membro do Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas do Parlamento Europeu

### 2.3 O Partido Fidesz e o Partido Popular Europeu (2010-2020)

O Fidesz faz parte do Partido Popular Europeu – o mais representado no Parlamento Europeu – desde a adesão do país à União Europeia. Desde 2009, o Fidesz concorre às eleições parlamentares europeias em coligação com o partido KNDP, tendo obtido nesse ano 14 lugares no PPE, 12 lugares em 2014 e 13 lugares em 2019 (European Parliament, sinne anno).

De acordo com os ideais do PPE, é essencial que “os cidadãos usufruam dos seus direitos fundamentais e o Estado de Direito seja inteiramente respeitado”, havendo um grupo de trabalho sobre assuntos jurídicos e internos no PPE, no qual é discutida matéria no âmbito da migração, liberdades cívicas, igualdade de género e assuntos educacionais, constitucionais e jurídicos (Grupo PPE, sinne anno(b)).

O PPE defende também a liberdade e igualdade, advoga a responsabilidade humanitária da União Europeia e o investimento na segurança europeia. No que concerne a defesa da liberdade e igualdade, a liberdade de circulação, os direitos das mulheres e a preservação dos direitos das pessoas pertencentes a minorias autóctones nacionais são as principais posições tomadas pelo grupo parlamentar. A responsabilidade humanitária da União Europeia deve ser assegurada através da proteção dos refugiados políticos e dos migrantes que fogem das guerras civis, sendo necessário o desenvolvimento comum em matéria de asilo e imigração, o combate aos abusos e a distinção entre os refugiados e os migrantes económicos sem, contudo, desrespeitar a migração legal no mercado de trabalho. No que diz respeito ao investimento na segurança europeia, o PPE defende que a luta contra o crime organizado, corrupção e organizações terroristas permanecem uma prioridade na UE (Grupo PPE, sinne anno(a)).

Após a elaboração da nova constituição húngara, e num período anterior à votação da “Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2012, sobre os recentes acontecimentos políticos na Hungria”, Kinga Gál, deputada húngara do Fidesz no PPE e vice-presidente do Comité LIBE, assumindo o papel de porta voz do grupo parlamentar, pedia respeito pelas negociações entre a Comissão Europeia e as autoridades húngaras, no que concerne à correção legislativa de alguns pontos da nova constituição húngara. Garantia, ainda, que negligenciar o processo e a ameaça de sanções seria irresponsável, e considerando a necessidade de se executarem reformas profundas após a herança de 8 anos de um governo socialista liberal, que mergulhou o país em dificuldades económicas e sociais (Grupo PPE, 2012b).



Da mesma forma, Simon Busuttil, coordenador do PPE em Assuntos de Justiça Interna, pediu respeito pelo diálogo entre o governo húngaro e a Comissão Europeia, frisando que as autoridades húngaras estavam abertas a um diálogo construtivo e a proceder às mudanças necessárias. Eventuais ameaças de sanções provocariam debilidades na confiança do povo húngaro à União Europeia, e afetariam a credibilidade do Parlamento Europeu (Ibid.).

Após a aprovação do referido documento, o PPE declarou que a adoção da Resolução negligenciaria o diálogo que decorria entre a Comissão Europeia e o governo húngaro, considerando que os grupos Socialistas, Liberais, Verdes e Comunistas do Parlamento Europeu já tinham feito previamente o seu julgamento antes do processo entre as instituições supramencionadas, de acordo com as conclusões de Kinga Gál e Simon Busuttil.

Kinga Gál mencionou ainda que a Comissão Europeia, enquanto guardiã dos tratados, tem a competência de avaliar a conformidade da legislação nacional com leis da União Europeia. Considera que o governo húngaro expressou vezes suficientes o seu compromisso na correção da legislação, em alinhamento com o parlamento, acreditando também que os grupos acima mencionados pretendem apressar o processo da resolução, na medida em que têm como objetivo a condenação das posições dos deputados húngaros do PPE. Busuttil sublinhou que os grupos pediam até que fosse acionado o Artigo 7.º, o qual seria visto como uma medida drástica, tendo em consideração que os grupos pediam alterações que eram competências nacionais (Grupo PPE, 2012a).

Em 2013, aquando a votação do Relatório Tavares, o PPE votou contra o mesmo. Manfred Weber, vice-presidente do PPE de 2009 a 2014, e atual presidente do PPE considerou que “o Relatório foi uma “lista de desejos” dos partidos da esquerda, para imporem a sua agenda política à Hungria, e que o Parlamento Europeu não tem competências para atuar como um tribunal e dizer às pessoas como viver”. Weber considerou ainda que “não há base legal para haver um procedimento de monitorização às recomendações legislativas” plasmadas no relatório e que os socialistas europeus estavam a “fechar os olhos” a situações de violação dos valores básicos da União Europeia em países governados por partidos socialistas<sup>19</sup>, entendendo que a aprovação do Relatório Tavares foi “tendenciosa e motivada por interesses políticos” (Grupo PPE, 2013).

Em 2015, aquando a votação da “Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de junho de 2015, sobre a situação na Hungria”, o vice-presidente à data do PPE, Esteban González Pons expressou, face à consulta pública húngara sobre migração, que esta não é um problema somente húngaro, mas um desafio de toda a União, cabendo ao conjunto dos países europeus

---

<sup>19</sup> Weber exemplifica com o caso búlgaro e romeno.

enfrentar e debater este desafio, evitando ideias extremistas e xenófobas. No que concerne à possível instituição da pena de morte na Hungria, González afirmou que o grupo do PPE sempre se opôs à pena capital, sendo um princípio fundamental defendido pela família política, garantido que na Hungria apenas se debateu a ideia, o que não significava a sua implementação, não havendo dúvidas que o Fidesz iria respeitar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Grupo PPE, 2015).

Monika Hohlmeier, deputada alemã do PPE, defende na mesma declaração do grupo político, que os debates sobre o Estado de Direito não deviam ser centrados somente no caso húngaro, tendo em consideração que há outros Estados da União a desafiar os valores europeus<sup>20</sup>, sendo essencial procurar uma forma eficaz para reforçar o Estado de Direito e garantir que os países tenham um bom sistema judicial e regras democráticas justas (Grupo PPE, 2015).

Devido à prossecução de medidas tomadas pelo governo húngaro, não alinhadas com os valores do PPE, começaram a surgir divisões dentro do grupo parlamentar, no que toca ao apoio que se devia dar ao Fidesz. Aquando do seu mandato como Comissária Europeia da Justiça e Igualdade, Viviane Reding<sup>21</sup> pronunciou-se diversas vezes contra os esforços sistémicos do governo de Orbán para enfraquecer o Estado de Direito e os valores constitucionais, tendo sido responsável pelo lançamento de diversos procedimentos de infração da Comissão ao governo húngaro durante o seu mandato (Kelemen, 2015). A mesma afirmou ainda que o partido húngaro não tem lugar no PPE, considerando que o “silêncio e complacência” dos restantes partidos do PPE ao Fidesz é “deplorável” (Baume, 2015).

Outros membros do PPE entendiam que era necessário apoiar o governo húngaro e o Fidesz. Definiu-se assim que uma “política partidária” era necessária para a defesa do grupo parlamentar europeu, de modo a que o PPE continuasse a ter a maioria no parlamento europeu. A falta de lealdade partidária entre os partidos que compõem o grupo (Kelemen, 2015), teria implicações no balanceamento de poderes, podendo o PPE perder a maioria no parlamento europeu, caso o Fidesz fosse expulso (Baume, 2015). Como exemplo, Herbert Reul, deputado do PPE pela CDU alemã, pensa que os comentários de Orbán relativamente à migração não são mais do que um populismo corriqueiro, mas que expulsar os apoiantes de Orbán do PPE não iria resolver o problema.

Em 2017, assiste-se a uma divisão ainda maior no PPE, no que diz respeito à manutenção do Fidesz no grupo parlamentar. Após a aprovação da nova lei húngara sobre o Ensino

---

<sup>20</sup> Hohlmeier identifica os casos da Roménia e da Eslováquia.

<sup>21</sup> Deputada luxemburguesa do PPE.

Superior Nacional, deputados das delegações belgas, holandesas, luxemburguesas, suecas, finlandesas e alemãs queriam o Fidesz expulso do PPE. Gunnar Hökmark, deputado sueco do PPE garantiu que a decisão do futuro do Fidesz no PPE dependeria da avaliação da Comissão à situação na Hungria (Baume & Heath, 2017). O líder do PPE no Parlamento Europeu, Manfred Weber, garantiu que a liberdade de pensamento, investigação e de expressão são essenciais para o PPE e para a identidade europeia, e que o grupo iria defender estes valores a qualquer custo. Tibor Navracsics, deputado do PPE pelo Fidesz, defendeu também a Universidade Central Europeia, enaltecendo o facto de ser uma das mais importantes instituições de educação na Hungria e na Europa (Sheftalovich, 2017). Frank Engel, deputado luxemburguês do PPE e um dos mais críticos de Orbán, pediu mesmo a ativação do artigo 7.º do TUE, e Elmar Brok, deputado alemão, reiterou junto aos deputados, que o comportamento de Orbán era cada vez mais uma questão de consciência para o grupo parlamentar (Baume, 2017).

Depois de ter convocado Orbán para uma reunião de grupo parlamentar europeu, o presidente do PPE instou a que o Fidesz e as autoridades húngaras tomassem as medidas necessárias para cumprirem as solicitações da Comissão, tendo Orbán reafirmado que iria agir em conformidade com os pedidos. No comunicado de imprensa do PPE após a reunião, a presidência deste grupo parlamentar, garantiu ainda que não vai aceitar qualquer restrição às liberdades básicas, nem qualquer forma de desprezo pelo Estado de Direito, realçando também que a retórica anti União Europeia era inaceitável e não tolerável (Grupo PPE, 2017).

Num artigo de opinião no *Politico.eu*, Anna Maria Bildt, deputada sueca no PPE, defende que, após as constantes violações ao Estado de Direito, o grupo político devia confrontar Orbán, considerando que o maior perigo do PPE seria um ataque aos valores que promovem e defendem, e a Hungria está a desviar-se dos mesmos (Bildt, 2018).

Após uma campanha do governo de Viktor Orbán contra Jean-Claude Juncker e George Soros, em que Bruxelas é acusada de pôr em perigo a segurança húngara com planos sobre migração, o presidente da Comissão Europeia defendeu, em fevereiro de 2019, que o Fidesz devia abandonar o PPE, por não representar os valores democratas cristãos do grupo parlamentar (Anderson, 2019).

No mesmo mês, após a campanha pública contra Juncker, diversos partidos do PPE<sup>22</sup> pediram à presidência do grupo parlamentar a expulsão do Fidesz (Bayer & Cokelaere, 2019). O CDS-PP afirmou, numa carta enviada ao PPE, que o Fidesz quebrou a união dentro do

---

<sup>22</sup> Nomeadamente o CD&V, CdH, CSV, M e o CDS-PP

grupo político (Cunha, 2019). Viktor Orbán respondeu, chamando-lhes de “idiotas úteis” (Karnitschnig, 2019).

Em março de 2019, Mark Weber ameaçou expulsar o Fidesz do PPE, se o partido não retirasse de imediato a campanha anti-migração que visava Juncker (Eder, 2019). Após uma reunião com o primeiro ministro húngaro, Weber considerou que apesar de haver um diálogo construtivo, os problemas ainda não tinham sido ultrapassados e que era necessária uma discussão e um pedido de desculpas de Orbán aos deputados do PPE (Bayer, 2019), o que veio a acontecer.

A 20 de março de 2019, o PPE votou favoravelmente a suspensão da filiação do Fidesz do seu grupo parlamentar, com 190 votos a favor e 3 contra. Com esta suspensão, o partido húngaro deixa de poder estar presente em qualquer assembleia, de usar da palavra ou ter direito de voto, perdendo também o direito de propor candidatos para cargos no Partido Popular Europeu. O presidente do PPE afirmou que a família política é um partido de valores e, desta forma, não pode comprometer a democracia, o Estado de Direito, a liberdade de imprensa, a liberdade académica e os direitos das minorias. Estabeleceu-se também um Comité, composto por um painel de três membros, os quais vão monitorizar a implementação pelo Fidesz das condições acordadas entre estes e o PPE (Grupo PPE, 2019).

Em janeiro de 2020, Viktor Orbán, afirmou haver a possibilidade de sair do Partido Popular Europeu, pelo caminho “mais liberal, socialista e centrista” da família parlamentar, surgindo o rumor da possível formação de um novo grupo político europeu, juntamente com Jaroslaw Kaczynski, líder do PiS e Matteo Salvini, do Lega Nord (Bayer & Wanat, 2020).

Em fevereiro de 2020, os líderes do PPE acordaram o prolongamento por tempo indeterminado da suspensão do Fidesz, tendo em consideração que a situação na Hungria não havia mudado (Baume et al, 2020).

Na sequência da crise pandémica do SARS-CoV-2 na Hungria, o estabelecimento da governação por decreto demonstrou, novamente, a divisão no PPE face ao Fidesz. Se por um lado, treze partidos do PPE<sup>23</sup> enviaram uma carta ao Presidente, Donald Tusk, a pedir a expulsão do Fidesz da família política, por considerarem uma “clara violação dos princípios fundadores da democracia liberal e dos valores europeus”, por outro, os líderes do PP de

---

<sup>23</sup> CD&V e CdH da Bélgica; Top 09 da Chéquia; DKF da Dinamarca; NCP da Finlândia; ND da Grécia; TS-LKD da Lituânia; CSV do Luxemburgo; CDA dos Países Baixos; Høyre da Noruega; SPOLU da Eslováquia; KD e M da Suécia.

Espanha, CDU Alemã ou os *Les Républicains* da França, que possuem grande influência parlamentar no PPE, não assinaram este apelo (Baume, 2020b).

Por sua vez, Tusk remeteu uma carta aos parlamentares do PPE, garantindo que os estados de emergência impostos na Europa durante a situação pandémica, tinham como único propósito o combate ao vírus e não o reforço do poder dos Estados sobre os cidadãos. Considera, dessa forma, ser moralmente inaceitável a utilização do estado de emergência por um período temporal indefinido, como foi efetuado pela Hungria durante a situação pandémica (Baume & Bayer, 2020).

Na resposta aos seus críticos no PPE surgiu, Viktor Orbán limitou-se a explicar que estava concentrado no combate ao coronavírus e não tinha tempo para “fantasias”, tratando dos restantes problemas após a pandemia (Baume, 2020a).



## Capítulo 3 - Recomendações

### 3.1 Recomendações e perspectivas futuras

Como observado no capítulo anterior, a União Europeia possui mecanismos que têm como objetivo o bloqueio de qualquer tentativa de desrespeito aos valores e normas consagrados no Artigo 2.º do TUE.

Tendo em perspectiva que o Estado de Direito assume um papel fundamental na União Europeia, é necessário desde logo, elevar esse valor ainda durante o contexto de pré-adesão. Segundo Halmai (2018: 331) o retrocesso democrático observado em alguns países europeus, que aderiram em 2004 – nomeadamente a Hungria, Polónia e a Roménia, como casos mais distintos -, demonstrou a existência de uma falha na aplicação dos Critérios de Copenhaga, expondo a sua fragilidade e a discrepância existentes entre as condições de adesão à União Europeia e as obrigações enquanto Estado-Membro.

Segundo Dimitry Kochenov, citado por Halmai (2018)

“(…) the assessment of democracy and the rule of law criteria during this enlargement was not really full, consistent and impartial, and the threshold to meet the criteria was very low. As a result, the Commission failed to establish a link between the actual stage of reform in the candidate countries and the acknowledgement that the Copenhagen political criteria had been met.” (Halmai, 2018: 331).

Como anteriormente referido, à data de adesão, eram persistentes os problemas relacionados com a corrupção, com os direitos fundamentais das minorias e com o sistema judicial.

Concluídas as adesões de 2004, a UE continuou a relevar o papel do Estado de Direito no processo negocial que antecede a adesão de um Estado-Membro. Tome-se como exemplo, a Bulgária e a Roménia: após a adesão destes dois países, em 2007, a UE manteve o acompanhamento através do Mecanismo de Cooperação e Verificação.

Em 2004, o conceito de Estado de Direito foi reforçado nos capítulos do *acquis*, em pleno processo de negociação da Croácia à União Europeia, nomeadamente no Capítulo 23, enfatizando-se questões como a reforma judicial e os direitos fundamentais ou no Capítulo 24, em matéria de justiça, liberdade e segurança.

Em 2006, a Comissão elaborou a “Estratégia de Alargamento e Principais Desafios para 2006-2007”. Neste documento plasmou-se, no ponto n.º 7 que “(…) Podem ser estabelecidos critérios de referência para a abertura e o encerramento dos capítulos de negociações sobre

capítulos específicos (...)” (Comissão Europeia, 2006: 15) e que a luta contra a corrupção e fraude, bem como as capacidades administrativas e judiciais seriam os temas inicialmente abordados no processo de adesão, garantindo o respeito pelo Estado de Direito. Desta forma, segundo Elbasani & Sabic (2018: 1322), nesta nova proposta de adesão, nenhum país progrediria nas negociações sem primeiro estabelecer internamente, normativos compatíveis com os princípios do Estado de Direito.

Na Estratégia de Alargamento de 2011, a Comissão reforçou os planos de alargamento no tocante ao Estado de Direito. Segundo Louwerse & Kassoti (2019: 228), os Capítulos 23 e 24 deveriam ser abordados *ab initio* nos processo de adesão. Os autores refletem que de acordo com a Comissão, a nova abordagem do Estado de Direito enquanto cerne do processo de alargamento, permite que os países desenvolvam reformas sólidas e estruturantes, de carácter irreversível.

Segundo Louwerse & Kassoti (2019: 229), é possível identificar esta tendência, de permanente reforço da importância do Estado de Direito na adesão à UE,- a par dos direitos fundamentais, do reforço das instituições democráticas e do desenvolvimento económico - na Estratégia dos Balcãs Ocidentais<sup>24</sup> de 2018 e na Estratégia de Alargamento do mesmo ano. Nestes documentos, a reforma do Estado de Direito assume uma importância fundamental para os Estados candidatos, já que é o critério de referência que permite à UE avaliar as perspectivas de adesão destes países.

Contudo - e apesar dos esforços envidados pela Comissão no que concerne ao aperfeiçoamento do processo de adesão -, Emmanuel Macron, Presidente da República de França sugeriu, em novembro de 2019, uma alteração aos critérios de pré-adesão, bloqueando assim o que se perspectivava como o início das conversações de adesão à União Europeia, da Albânia e da Macedónia do Norte.

A nova abordagem proposta por Macron é baseada em quatro princípios – associação gradual, condições rigorosas, benefícios tangíveis e reversibilidade -, e em sete fases – (1) Estado de Direito, Direitos Fundamentais, Justiça e Segurança; (2) Educação, Investigação e Espaço, Juventude, Cultura, Desportos, Ambiente, Transportes, Telecomunicações e Energia; (3) Empregabilidade, Política Social, Saúde e Proteção do Consumidor, Competitividade; (4) Assuntos económicos e financeiros; (5) Mercado interno, Agricultura e Pescas; (6) Relações Externas e (7) Outras questões.

---

<sup>24</sup> Sérvia e Montenegro têm as negociações de adesão iniciadas. Albânia, República da Macedónia do Norte estão em fase de decisão de abertura de negociação. Bósnia-Herzegovina e Kosovo são potenciais candidatos.



O documento “Reforming the European Union accession process” considera que o país candidato teria de cumprir critérios precisos para passar às fases seguintes, sendo os mesmos munidos de indicadores objetivos, inspirados na União Europeia ou em outras Organizações Internacionais. Caso os candidatos completassem reformas de forma bem sucedida, poderia ser providenciada uma maior ajuda financeira (Politico, 2019: 1).

O documento destaca, principalmente, o respeito pelos valores do Estado de Direito e dos Direitos Fundamentais durante o processo de pré-adesão. Segundo o documento, estes valores permaneceriam como requisitos integrais e basilares de todas as fases do processo de negociação e adesão. Se fossem colocados em causa, o processo de negociação teria um efeito reversível, podendo ser suspensos não só os benefícios concedidos durante a pré-adesão – caso o país recuasse no processo -, como verificar-se a suspensão geral da adesão, caso os valores fundamentais da União Europeia fossem infringidos (Ibid. 2).

Eisl (2019) reflete que uma das principais razões para o bloqueio das negociações de adesão, foi a constatação por parte do governo francês da “má experiência” do alargamento dos países da Europa Central e de Leste, os quais revelaram tendências autocráticas<sup>25</sup> e problemas de corrupção<sup>26</sup>, resultado da impreparação de alguns destes países para a entrada na União Europeia.

Por outro lado, Eisl (2019) afirma que o governo francês considera que a adesão dos Países dos Balcãs iria mudar o projeto de desenvolvimento e aprofundamento da visão europeia, devido à existência de diferentes visões do futuro europeu entre os potenciais novos Estados-Membros. Segundo o autor,

“The perspective of additional countries from Southeastern Europe joining the EU, which might have policy preferences closer to the Visegrád countries (Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary) rather than France thus makes the French government’s reluctance to open further EU accession talks understandable.” (Eisl, 2019)

Deste modo, em fevereiro de 2020, a Comissão apresentou uma nova proposta para o reforço do processo de adesão dos países dos Balcãs Ocidentais à União Europeia. Um dos objetivos principais é, segundo a Comissão Europeia, a preparação para o cumprimento de todos os requisitos de adesão, nomeadamente no que toca ao apoio às reformas fundamentais da democracia, do Estado de Direito e das questões económicas, bem como o alinhamento pelos valores europeus fundamentais, os quais são indispensáveis para a

---

<sup>25</sup> O autor usa o exemplo da Hungria e da Polónia.

<sup>26</sup> O autor exemplifica com o caso romeno e búlgaro.

credibilidade, sucesso e influência da União Europeia na região e no mundo (Comissão Europeia, 2020b: 2).

A Comissão acredita que para manter a credibilidade da adesão, há que existir uma confiança sólida e mútua em compromissos claros de ambas as partes, sobretudo em matéria de Estado de Direito, combate à corrupção, economia e garantia do bom funcionamento das instituições democráticas e administração pública. Este ênfase nas reformas dos princípios fundamentais será orientada por um roteiro para os capítulos relativos ao Estado de Direito, outro para o funcionamento das instituições democráticas e uma ligação mais forte com o processo de reforma económica. O Estado de Direito e o desenvolvimento institucional desempenharão um papel fundamental na maior integração setorial e na progressão global das negociações, porque será a partir da obtenção de resultados destas duas premissas que prosseguiram as negociações.

A Comissão advoga que o processo de adesão terá uma orientação política mais forte e dinâmica, aumentando as oportunidades de diálogo político, através de Cimeiras e de contactos ministeriais entre União Europeia e os países referidos (Comissão Europeia, 2020d: 1).

Este dinamismo passa também por agrupar as negociações em temas: princípios fundamentais; mercado interno; competitividade e crescimento inclusivo; agenda verde e conectividade sustentável; recurso, agricultura e coesão e, por fim, relações externas – possibilitando uma discussão global, aberta e conformada com os critérios de referência, abandonando assim o anterior paradigma da negociação individual. Transversal a todo o processo, o capítulo dos princípios fundamentais será o primeiro a ser aberto e o último a fechar – ou seja, a adesão só será finalizada se, ao longo do processo negocial, se verificar que os princípios fundamentais foram respeitados ao longo do mesmo (Ibid.).

Por último, a Comissão pretende um processo mais previsível, ou seja, tornar mais claro o que a União Europeia espera dos países do alargamento nas diferentes fases do processo. O seu elemento central será baseado no mérito, dando incentivos claros e tangíveis de interesse direto para os cidadãos. Caso se verifique uma estagnação grave ou um retrocesso na execução de reformas, poderá haver uma suspensão das negociações ou a reabertura de capítulos anteriormente encerrados, um financiamento inferior ou a interrupção ou retirada de benefícios da integração (Comissão Europeia, 2020b: 5).

Num contexto em que um país já é parte integrante da União Europeia, a monitorização das instituições nacionais de cada um, assume grande importância. Segundo Bond & Gostyńska-Jakubowska (2020: 9), acompanhar eficientemente os países permitirá às Instituições Europeias eliminar anomalias no Estado de Direito, antes que os mesmos atinjam

patamares onde se verifica, como o Artigo 7.º TUE indica, a existência de um risco manifesto de violação dos valores do Artigo 2.º TUE e falhas entre a cooperação dos Estados-Membros da União Europeia. É, por isso, essencial que mecanismos como o Semestre Europeu e o Painel de Avaliação de Justiça da União Europeia funcionem de forma correta, de modo a monitorizar as administrações públicas e os sistemas judiciais dos países, garantindo que os mesmos sejam transparentes e combatam a corrupção.

Contudo, os mecanismos de monitorização como o Semestre Europeu e o Painel de Avaliação de Justiça da UE apresentam algumas deficiências. De facto, Bond & Gostyńska-Jakubowska (2020: 9) refletem que os mesmos não apresentam uma visão clara do estado da democracia nos Estados-Membros da União Europeia, isto porque a informação

“(…) relies mainly on data submitted by member-states via CEPEJ [...]. But a number of [...] member states [...] have also failed to provide some data, whether for political reason or because their national authorities do not collect some of information the Commission requests. The EU’s own survey are also often too narrow in scope. The rule of law is in danger not only when a government directly undermines judicial independence, but also when it makes it impossible for media and civil society organisations to scrutinize its actions – issues which EU surveys have so far neglected. (...)” (Bond & Gostyńska-Jakubowska (2020: 9)

O Painel de Avaliação de Justiça da União Europeia e o Mecanismo de Cooperação e Verificação são, para além de instrumentos de avaliação, índices de referência, segundo Bárd et al (2016: 25). O objetivo destes instrumentos, segundo os autores, é incentivar os Estados-Membros a cumprir e/ou alinharem-se com os padrões europeus e internacionais. Ainda assim, os autores consideram que estes instrumentos apresentam vulnerabilidades legais ao nível das conclusões e na garantia que os Estados-Membros cumprem as recomendações.

Por outro lado, a intervenção prematura em Estados Membros que se estejam a desviar dos valores europeus é fundamental. Contudo, esta intervenção não foi materializada no caso da Hungria, nomeadamente com a ativação do existente Artigo 7.º TUE.

Avaliando a natureza deste Artigo, Bárd et al (2016: 23) consideram este instrumento como um mecanismo de supervisão, que compreende a monitorização e uma avaliação qualitativa detalhada, nos casos onde há uma violação grave ou persistente dos valores expressos no Artigo 2.º do TUE.

Uma das razões pelas quais se verificou uma ausência de intervenção das Instituições Europeias na Hungria, foi o que Kochenov & Pech (2016: 1065) consideram o desvirtuamento da utilidade do Artigo 7.º do TUE. Tal como anteriormente referido, este possui duas vertentes. A primeira, que corresponde ao Artigo 7.º, n.º 1, determina a eventual existência de um risco

manifesto de violação grave dos valores do Artigo 2.º do TUE, no qual se estabelecem recomendações ao país visado, tratando-se de um artigo com medidas preventivas. O Artigo 7.º, n.º2 e n.º3 possui uma vertente de carácter mais sancionatório, confirmando a existência de risco manifesto de violação grave dos valores europeus, e no qual o país visado pode ter alguns dos seus direitos enquanto estado-membro da União Europeia suspensos.

Desta forma, o rótulo de “opção nuclear” do Artigo 7.º descrito por Durão Barroso no “Discurso sobre o estado da União” de 2012 é, para Kochenov & Pech (2016: 1065), enganadora e inútil, tendo em conta que enfraqueceu a natureza dissuasiva do Artigo 7.º e porque não havia nada de “nuclear” em afirmar da existência de condições que não correspondem aos valores elevados pela União Europeia, num determinado Estado-Membro.

Mais acrescenta Bugarcic (2014: 16), o qual crê que as Instituições Europeias falharam por não terem, desde logo, acionado o Artigo 7.º do TUE numa fase prematura em que eclodiam na Hungria, normativos que não eram compatíveis com a legislação europeia. O mesmo sucedeu porque altos funcionários e deputados europeus estavam internamente divididos no que toca às prioridades europeias e à gravidade da situação húngara. Por outro lado, o partido Fidesz, como anteriormente observado, é membro do Partido Popular Europeu, que não se mostrou favorável a ativar mecanismo previsto no Artigo 7.º TUE. Segundo, Bond & Gostyńska-Jakubowska (2020: 10) consideram que a Comissão Europeia recusou invocar o Artigo 7.º TUE, delegando ao TJUE a tomada de procedimentos contra as ações do governo Húngaro.

Kochenov & Pech (2016: 1072) consideram que a Comissão receia repercussões e ações anti União Europeia onde os meios de comunicação estão sujeitos a um controlo firme pelas instituições governamentais e, por esse motivo, o custo da inação foi erradamente avaliado, falhando em desconsiderar os amplos interesses dos cidadãos europeus, cujos direitos e obrigações podem ser hoje definidos por “regimes iliberais” que participam nos processos de tomada de decisão da União Europeia.

Bárd et al (2016: 30) consideram o Quadro de Estado de Direito como sendo também um instrumento de monitorização, não tendo um parecer final que seja juridicamente vinculativo. Comparativamente aos mecanismos de avaliação e índices de referência acima mencionados, este mecanismo é mais *soft*, tendo um efeito legal disruptivo. Considerando que a sua ativação pressupõe um atraso na aplicação da fase inicial do Artigo 7.º, n.º1, possui uma natureza predominantemente política e orientada para o diálogo entre a Comissão Europeia e o Estado-Membro em causa.

A Comissão justificou a criação deste mecanismo, pelo facto de que a “ameaça sistémica ao Estado de Direito nos Estados-Membros nem sempre pode ser abordada de forma eficaz

pelos instrumentos atualmente existentes a nível da União”. A avaliação será feita através da Comissão, que

“irá recolher e analisar todas as informações pertinentes e avaliar se existem ou não claros elementos indicativos de uma ameaça sistémica ao Estado de direito (...) Esta avaliação pode basear-se nas indicações recebidas de fontes disponíveis e instituições reconhecidas (...) nomeadamente organismo do Conselho da Europa e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia” (Comissão Europeia, 2014b: 8)

Kochenov & Pech (2015: 523) consideram que o mecanismo carece de três componentes adicionais, como o princípio de acessibilidade da legislação – que requer que a legislação seja inteligível, clara, previsível e publicada -, o princípio da proteção das expectativas legítimas – que está ligada à segurança jurídica - e o princípio da proporcionalidade – que, segundo os autores, pode ter sido excluída do Mecanismo porque a sua utilização é limitada no direito administrativo inglês. Os autores atentam, que a Comissão Europeia considera que o Estado de Direito tem de ser entendido como um princípio constitucional com componentes formais e substantivas, estando intrinsecamente acoplado ao respeito pela democracia e pelos Direitos Humanos.

O Reino Unido, que fazia parte integrante dos Estados-Membros quando o mecanismo foi criado, considerou que o mesmo era uma duplicação de instituições e procedimentos já existentes para lidar com o Estado de Direito, mas também porque o reforço do papel da Comissão enfraquecia o papel dos Estados-Membros no Conselho Europeu (Halmai, 2018: 325).

Contudo, observou-se que as Instituições Europeias tiveram dois pesos e duas medidas em situações idênticas, nomeadamente no caso húngaro e polaco. O governo polaco do PiS, eleito em 2015, iniciou um percurso idêntico ao do Fidesz após a vitória nas urnas, e a Comissão ativou rapidamente o Quadro do Estado de Direito. Tendo em consideração que as mudanças legislativas de Viktor Orbán que vão contra os valores europeus ocorrem desde 2010, precisamente com a alteração nas leis dos meios de comunicação social, constatou-se uma abordagem diferente da parte da Comissão, que nunca ativou o instrumento criado em 2014 em relação à Hungria (Bond & Gostyńska-Jakubowska, 2020: 10).

A nível económico, as Instituições Europeias podem usar a ferramenta de princípio da condicionalidade para a atribuição de fundos.

Em 2013, Bruxelas bloqueou a atribuição de alguns fundos europeus à Hungria, depois de se descobrir irregularidades na auditoria à forma como os subsídios de desenvolvimento eram geridos pelas autoridades húngaras (Eddy & Fontanella-Khan, 2013). Contudo, e apesar

da explicação oficial ter sido a forma como os subsídios eram geridos, o bloqueio aconteceu após a promulgação da Quarta Emenda à Lei Fundamental (Halmai, 2018: 331).

A aplicação de sanções económicas a países que não cumprem os valores europeus, podem ser uma forma de os fazer prevalecer: segundo Halmai (2018: 332), em 2016, Ingeborg Grässle, antiga deputada do Parlamento Europeu e Presidente da Comissão de Controlo Orçamental, e Graf Lambsdorff, antigo vice-presidente do Parlamento, pediam que as regras para atribuição de fundos fossem mais firmes, devendo ser privados de fundos europeus os países que não respeitam as leis e valores da União e que não participam no acolhimento de migrantes.

Em alinhamento com esta opinião, o governo alemão sugeriu a ligação entre o recebimento de fundos de coesão europeus com o respeito pelos princípios democráticos, apelo também apoiado por Vera Jourová, antiga Comissária Europeia da Justiça, Consumidores e Igualdade de Género, em 2017. Os governos alemão, italiano e austríaco, solicitaram a aplicação do condicionalismo de gastos para Estados-Membros que se recusem a cumprir as leis de migração e asilo europeias (Halmai, 2018: 333). A ideia continua a ser apoiada, na discussão do Programa Financeiro Plurianual na sequência da pandemia do SARS-CoV-2, tendo o Comissário para a Justiça da União Europeia, Didier Reynders, pedido que houvesse uma ligação entre o Estado de Direito e os fundos europeus.

Contudo, há uma série de problemas que podem advir com a suspensão de fundos aos países europeus.

Primeiramente, é difícil avaliar a precisão do impacto económico e da mudança do paradigma democrático, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais, que a suspensão de fundos teria (Michelot, 2018: 5).

Em segundo lugar, a associação entre o condicionalismo de atribuição de fundos de coesão e o Estado de Direito pode debilitar a ligação entre os cidadãos de um Estado-Membro e a União Europeia. A melhor forma de aplicar sanções económicas, seria através de um consenso regional e de um apoio sólido a nível doméstico, condições que não estão presentes no caso húngaro (Halmai, 2018: 334). Michelot (2018: 5) considera que a retenção de fundos para regiões europeias mais necessitadas, poderia ser prejudicial para o emprego e para as infraestruturas dessas regiões, pondo em risco empresas e cidadãos locais devido às ações do poder central.

Em terceiro lugar, sancionar um país através do condicionalismo de gastos, demonstra que as instituições da União podem não estar empenhadas numa reforma correlativa do desempenho democrático, dos Direitos Humanos e do Estado de Direito (Halmai, 2018: 334).

Halmai (2018: 334) considera que os novos Estados-Membros estão bastante dependentes dos fundos europeus, mas que não há nenhuma provisão nos Tratados – o Artigo 7.º n.º 3 não clarifica se um país pode ser sancionado através da suspensão de fundos, embora alguns académicos o defendam – que permita o corte dos fundos europeus, devido ao desrespeito pelo Estado de Direito, da democracia e dos direitos fundamentais, sendo possivelmente necessária a revisão dos Tratados para que tal possa acontecer (Ibid.). Segundo Michelot (2018: 7), a Hungria é o país europeu com maior rácio de dependência de fundos estruturais (cerca de 3% do PIB) e o quinto país europeu que mais beneficia de fundos europeus, sendo esta dependência um possível obstáculo às mudanças dos Tratados.

Com a crise pandémica do SARS-CoV-2 e com o programa de recuperação “Next Generation EU”, é possível constatar a resistência do governo húngaro à vinculação da atribuição de fundos europeus com a condicionalidade de respeito pelo Estado de Direito. Viktor Orbán declarou que, caso houvesse condicionalismos ao orçamento, a Hungria votaria contra, tendo em conta que era necessário resolver, em primeiro lugar, os problemas económicos que advieram da pandemia e só depois resolver os debates sobre o Estado de Direito (Bayer, 2020b).

As negociações para o novo orçamento foram, segundo Orbán, um sucesso, tendo em conta que tanto o seu governo como o governo polaco, evitaram os cortes nos fundos por eventual violação do Estado de Direito (Hegedüs, 2020). Nas conclusões do documento do Conselho Europeu em que é aprovado o orçamento observa-se vagamente, que se estabelece um certo condicionalismo aos fundos. Determinam os pontos A24. e 22. que

“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.

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”. (Conselho Europeu, 2020a: 15 e 16)

O Ponto 23. determina que

“Com base nestes elementos, será introduzido um regime de condicionalidade para proteger o orçamento e o *Next Generation EU*. Neste contexto, a Comissão proporá medidas, a adotar pelo Conselho por maioria qualificada, em caso de infrações. (...)”. (Ibid. 16)

Em setembro de 2020, o parlamento húngaro ameaçou recusar o seu consentimento para a implementação do orçamento, caso a proposta da União para ligar os fundos aos critérios do Estado de Direito não seja do agrado das pretensões húngaras. O orçamento requer uma

vasta maioria dos parlamentos nacionais, para a assinatura da Decisão dos Recursos Próprios, medida que fornece garantias financeiras extras aos países membros (Bayer, 2020a).

Contudo, Von der Leyen, no “Discurso sobre o Estado da União de 2020”, garantiu que

“A Comissão atribui a maior importância ao Estado de Direito. Por esta razão, garantiremos que o dinheiro do nosso orçamento e do NextGenerationEU seja protegido contra qualquer tipo de fraude, corrupção e conflito de interesses. Isto não é negociável” (Comissão Europeia, 2020: 23).

Ainda assim, com a possível suspensão de fundos estruturais por incumprimento dos valores europeus, poderá existir o risco de que, países como a Hungria, possam abrir os seus setores estratégicos ao investimento russo ou chinês, como defendido por Michelot (2018: 9), exemplificando com a construção da ferrovia Budapeste-Belgrado por parte de companhias chinesas – que apoiaria a *Road and Belt Initiative* -, e a concessão de um contrato à empresa russa *Rosatom*, para a construção da usina nuclear Paks II, para efeitos de política energética.

Schlipphak & Treib, citados por Michelot (2018: 6) apontam a hipótese de as intervenções europeias poderem provocar um aumento do apoio público ao governo acusado, em vez de enfraquecer a sua base de apoio e deslegitimar as políticas autoritárias. Dando oportunidade aos atores nacionais para deslegitimar as intervenções de Bruxelas, considerando que os efeitos negativos provocados pelos mecanismos podiam ser justificados como tendo sido induzidos pelo exterior, tal, poderá levar à perda de confiança dos cidadãos nacionais nas Instituições Europeias.

### 3.2 Propostas

Identificadas as vulnerabilidades da União Europeia, no combate aos desvios internos dos valores do Estado de Direito, torna-se necessário estabelecer um conjunto de respostas eficazes e claras, que permitam travar o crescimento do desrespeito pelos valores europeus.

Kim Lane Scheppele, citada por Kochenov (2016: 13), propõe um *Systemic Infringement Procedure* - procedimento por infração sistémica -, com o objetivo de assegurar um uso mais eficaz dos procedimentos de infração já existentes – nomeadamente o Artigo 258.º e 260.º do TFUE -, tentando corrigir as deficiências dos mecanismos de aplicação da lei da UE existentes e melhorando a capacidade de lidar com potenciais – e reais – violações graves dos valores europeus.



Scheppele sugere que, primeiramente, ao invés da Comissão apresentar caso a caso as infrações cometidas por um Estado-Membro ao TJUE, as mesmas fossem agrupadas, provocando uma abordagem em que haja uma apresentação global e clara do incumprimento sistémico no que diz respeito ao Artigo 2.º do TUE. Desta forma, a Comissão apresentaria um panorama mais claro do incumprimento sistémico dos valores consagrados no TUE. Scheppele considera que, se o Artigo 2.º TUE estiver associado ao dever de lealdade do Artigo 4.º(3) do TUE, o TJUE poderia considerar que o Estado de Direito é violado por um Estado-Membro, com base em múltiplas disposições da legislação da União Europeia. Em segundo lugar, Scheppele considera que, em vez de impor sanções financeiras a um país que não cumpra os valores europeus consagrados, o TJUE poderia subtrair fundos que o Estado-Membro em causa tenha direito de receber. (Ibid.)

Esta proposta não necessitaria de alterações aos Tratados, tendo em conta que poderia ser uma extensão de mecanismos antigos como o Artigo 258º e 260º do TFUE. O Artigo 258.º TFUE determina que

“Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado a oportunidade de apresentar as suas observações.

Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia.”.

Já o Artigo 260.º(2) determina que

“Se a Comissão considerar que o Estado-Membro em causa não tomou as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal, pode submeter o caso a esse Tribunal, após ter dado a esse Estado a possibilidade de apresentar as suas observações. A Comissão indica o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória, a pagar pelo Estado-Membro, que considerar adequado às circunstâncias.

Se o Tribunal declarar como verificado que o Estado-Membro em causa não deu cumprimento ao seu acórdão, pode condená-lo ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária.”

Segundo Scheppele (2016: 130), o Artigo 260.º TFUE não especifica como se procede ao pagamento da multa, podendo ser, por exemplo, uma retenção nos Fundos de Coesão. Segundo Kochenov (2016: 14), a aplicação desta medida poderia ser eficaz no caso húngaro, tendo em consideração que é um país que depende, em larga escala, dos fundos europeus.

Kochenov (2016: 14) propõe uma teoria baseada em Scheppele, mas instaurando um procedimento com base no Artigo 259.º TFUE, o qual determina que “Qualquer Estado-Membro pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia, se considerar que outro Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados [...]”. Segundo o autor, todos os Estados-Membros estão igualmente interessados em assegurar o cumprimento dos Tratados Europeus, logo, caso queiram levar um dos seus pares ao TJUE por incumprimento dos valores e normas europeus, devem fazê-lo, não estando vinculado ao poder discricionário da Comissão Europeia.

Por sua vez, Kochenov & Pech (2015: 526), citando Armin Von Bogdandy, sugerem que os tribunais nacionais, nas situações em que os direitos fundamentais dos cidadãos da UE sejam violados sistematicamente, convidassem o TJUE a reapreciar a legalidade das ações nacionais à luz do Artigo 2.º do TUE ainda que, estas violações, possam ocorrer em contexto puramente interno do ponto de vista jurídico, ou seja, fora do âmbito tradicional de aplicação do direito da UE.

Esta proposta, conhecida como “Reverse Solange”, permitiria

“the Court of Justice to move within the domain of the national law with a view of protecting EU values. (...) such a jurisdictional move would only be possible in truly exceptional cases of systemic non-compliance, suggesting that in a situation where human rights would be systemically violated in a ‘captured’ Member State, national courts should be empowered to make a preliminary reference under Article 267 TFEU in order to invite the Court of Justice to consider the legality of national actions in the light of Article 2 TEU, which the Court is not currently entitled to do.” (Kochenov 2016: 16)

Porém, a mesma apresenta um ponto negativo, nomeadamente pelo facto de o poder judicial ser, em Estados-Membros incumpridores dos valores europeus, a primeira instituição que o governo procura alterar, impedindo os tribunais de cumprir esta proposta (Kochenov, 2016: 17).

Já Jan-Werner Müller propõe a criação de uma “Comissão de Copenhaga”, uma nova instituição europeia que garantiria a monitorização regular e o cumprimento por parte dos Estados-Membros do Artigo 2.º TUE. Segundo Kochenov (2016: 18), a criação de uma instituição com este propósito é atrativa, sendo um passo para o estabelecimento de um mecanismo independente e rápido de monitorização, e um sistema de alerta antecipado. Esta instituição seria construída com base nas ideias dos Critérios de Copenhaga. Contudo, Kochenov (2016: 18) considera que a natureza da proposta é de longo termo, ou seja, não conseguiria fazer face aos desafios imediatos, uma vez que o organismo exigiria a aprovação e participação dos Estados-Membros que enfrentam esta problemática. Por outro lado,

complicaria a estrutura institucional da União, considerando que seria difícil a implementação de uma mecânica de aplicação efetiva, das decisões que a instituição viesse a tomar.

Ernst Hirsch Ballin apresenta uma revisão mútua do Estado de Direito entre Estados-Membros da União Europeia. Segundo Kochenov (2016: 19), esta proposta não necessitaria de qualquer legislação europeia, tendo em consideração que a mesma seria feita com base em acordos entre Estados-Membros, não havendo necessariamente disposições do quadro jurídico europeu. O autor considera que, apesar desta proposta ser realista, era necessário que houvesse ligação aos valores presente no Artigo 2.º TUE, ou até um auxílio por parte das Instituições Europeias.

Outra proposta exequível é a possibilidade em externalizar – *outsourcing* – a monitorização e o cumprimento dos valores europeus. Segundo Kochenov (2016: 21), Gianni Buquicchio, Presidente da Comissão de Veneza, sugeriu que a UE poderia aproveitar a experiência da instituição, já que a mesma possui uma reputação sólida na promoção e proteção de questões relacionadas com o Estado de Direito em toda a Europa, bem como uma relação frutífera com as instituições da União.

Contudo, esta proposta apresenta, segundo Kochenov (2016: 21), um grande inconveniente, já que numa perspetiva normativa, fazer um *outsourcing* dos problemas que advêm do Artigo 2.º do TUE, demonstra a incapacidade da UE em resolver os seus próprios problemas, debilitando a sua autoridade nesta área.

Adams & Janse (2019: 5) referem a proposta de Manfred Weber e Udo di Fabio<sup>27</sup>. Os mesmos propõem a criação de uma comissão de peritos independentes – compostos, por exemplo, de juizes ou figuras reconhecidas por tribunais nacionais e europeus -, que regularmente fariam uma avaliação sobre a independência judicial, liberdade de imprensa e corrupção em todos os Estados-Membros da UE. Didier Reynders<sup>28</sup> acrescentou que esta, deveria ser baseada em evidências e não numa abordagem partidária, executada de forma objetiva, não discriminatória e igualitária entre os Estados da União.

Relativamente à possibilidade de um Estado-Membro aplicar sanções a outro Estado-Membro que viole os valores europeus, Kochenov (2016) acredita que, esta proposta comprometeria os próprios valores da União Europeia, potencialmente causando problemas no mercado interno europeu, sendo um rastilho para que outras retaliações fossem aplicadas,

---

<sup>27</sup> Antigo Juíz do Tribunal Federal Constitucional da Alemanha

<sup>28</sup> Ministro dos Negócios Estrangeiros Belga

o que poderia fragilizar fortemente tudo o que a União Europeia promove no seu núcleo de Estados-Membros.

Oliver Mader, citado por Janse & Adams (2019: 5) sugere que o Mecanismo de Cooperação e Verificação seja alargado a todos os países da União, tendo em consideração que este instrumento possibilita uma monitorização regular baseada em evidências. Desta forma, haveria uma base mais objetiva e confiável para que os mecanismos existentes fossem ativados no cumprimento do Estado de Direito.

Kochenov (2016: 12) crê que algumas das propostas feitas por académicos sejam de difícil aplicação, pelo facto de implicarem eventuais alterações aos Tratados, podendo estas ser bloqueadas pelos países incumpridores afetados.

Kochenov (2016) cita Carlos Closa, propondo o conceito radical da introdução nos Tratados Europeus, de uma provisão semelhante ao Artigo 8<sup>29</sup> do Estatuto do Conselho da Europa em que, um Estado-Membro incumpridor dos valores europeus seria compelido a abandonar a União Europeia. Segundo Kochenov (2016: 19), esta nova medida complementar o Artigo 50(1)<sup>30</sup> do TUE o qual, citando Closa, não teria como objetivo expulsar países da União, mas antes assegurar que as sanções como as plasmadas no Artigo 260.º e 7.º do TUE ganhassem maior credibilidade. A principal dificuldade desta proposta seria, por um lado, a sua introdução nos Tratados e, por outro, demonstraria a incapacidade da União em garantir que o Artigo 2.º do TUE fosse respeitado em conformidade, não protegendo os cidadãos europeus de um Estado infrator.

---

<sup>29</sup> “Qualquer Membro do Conselho da Europa que atente gravemente contra o disposto no artigo 3º pode ser suspenso do seu direito de representação e convidado pelo Comité de Ministros a retirar-se nas condições previstas no artigo 7º. Se não for tomado em consideração este convite, o Comité pode decidir que o Membro em causa deixou de pertencer ao Conselho a contar de uma data que o próprio Comité fixa.”.

<sup>30</sup> “Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respetivas normas constitucionais, retirar-se da União.”.





## Conclusões

Observámos ao longo desta investigação, o afastamento da posição da Hungria relativamente ao que tinha alcançado com a adesão à União Europeia, no que respeita ao Estado de Direito e restantes valores do Artigo 2.º. Se por um lado é notório o esforço da União para que todos os Estados-Membros e futuros membros prossigam os princípios fundadores europeus, por outro é perceptível que o atual governo húngaro não segue as suas obrigações enquanto membro da UE, no que respeita aos valores fundamentais.

O objetivo desta dissertação passou por responder às perguntas 'Quais são os mecanismos que a União Europeia dispõe, para travar possíveis declínios democráticos no seu seio?' e 'Quais são as reformas legais, sociais e políticas que o governo Húngaro tem promulgado ao longo da última década, que não seguem os valores europeus?'. Através da análise de fontes primárias, nomeadamente da Comissão, observou-se não só que a União Europeia tem mecanismos previstos e consagrados nos seus Tratados para fazer frente a declínios democráticos, como foi criando outros que os complementaram. Por outro lado, através da análise de Resoluções do Parlamento Europeu, constatou-se a implementação de um conjunto de políticas do atual governo húngaro que, em vários pontos, contrastam com os valores da União Europeia. É através destas questões, que percebemos que o Estado de Direito é fundamental e se tornou um requisito essencial para a adesão à União Europeia.

No primeiro capítulo procurou-se esclarecer o conceito de Estado de Direito e a importância que imprime para a União Europeia. Observou-se, após a introdução do termo "Estado de Direito" nos Tratados Europeus em 1992 e, com as suas consecutivas alterações até ao atual Tratado da União Europeia em vigor, que o Estado de Direito foi assumindo gradualmente uma importância primária não só na política interna, mas também na política externa europeia. Tal como o Tratado da União Europeia indica, o Estado de Direito não só é um valor consagrado por necessidade em 1992, mas emanado pelo passado europeu, tanto a nível cultural, como religioso ou humanista. Esse valor, tal como os restantes valores universais que a União Europeia promove, devem fazer hoje parte integrante de qualquer sociedade e Estado desenvolvido, nomeadamente no seu seio, tendo em consideração o papel que a UE tem além-fronteiras.

A última década demonstrou a importância que o Estado de Direito deve ter nos assuntos internos europeus, muito por culpa das crises sofridas por este e pelos

restantes. Deste modo, é importante ressaltar os esforços europeus para definir o que é o Estado de Direito para a UE durante a década mas, principalmente realçar a noção de que o Estado de Direito está intrinsecamente ligado aos restantes valores europeus expressos no Artigo 2.º do TUE. Assim podemos concluir que, caso haja uma violação do Estado de Direito, a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade e o respeito pelos Direitos do Homem estão, também eles, a serem postos em causa, devido à correlação de todos estes valores, expressa no Artigo 2.º.

Vimos que a União Europeia possui um conjunto de mecanismos e políticas capazes de travar qualquer violação do Estado de Direito no seu seio – e capaz de aliviar situações extremas no exterior. Contudo, estes instrumentos, para serem eficazmente utilizados, terão de ser aplicados desde logo se constatare, que há risco de um país estar a desviar-se dos valores consagrados pelos Tratados da União Europeia. Assim, evitar-se-á a duplicação de mecanismos e o atraso de uma ação conjunta e eficaz para travar casos que, presentemente, se tornam recorrentes no quotidiano europeu.

No segundo capítulo, foi possível analisar que a Hungria é hoje um dos países que mais se tem desviado dos valores que aceitou cumprir durante e após a sua adesão à União Europeia, sendo um caso que merece muita atenção no seio europeu. Durante a adesão à UE, a grande maioria dos partidos não colocou obstáculos à concretização da mesma, havendo apoio dos partidos e da população em geral. Os programas de desenvolvimento como o PHARE impuseram mudanças que, apesar de muitas delas terem sido concretizadas, não obtiveram sucesso no que se refere à corrupção e à proteção das minorias, problemas que subsistem até aos dias de hoje, como se pode constatar através das Resoluções do Parlamento Europeu ao longo da última década. Além destes, constata-se que muitos dos esforços feitos noutras áreas, como da democracia, das liberdades – como da Comunicação Social ou de requerentes de asilo –, ou do poder judicial, estão a retroceder.

Analisámos que, neste retrocesso dos esforços envidados durante a adesão e enquanto Estado-Membro da União Europeia, o governo do Fidesz assume o principal destaque, tendo sido através deste governo que muitas das melhorias do campo político, social e legislativo se foram degradando, instituindo-se o que Viktor Orbán acredita ser o primeiro Estado iliberal dentro da União Europeia, ainda que contrário aos ideais da União. Porém, os esforços para reverter esta situação foram, durante muito tempo inexistentes, sendo que as Resoluções do Parlamento Europeu e os pedidos da



Comissão em relação a algumas propostas do Fidesz foram ignoradas, acabando por ser necessário o pedido de ativação do Artigo 7.º, n.º1 do TUE ao Conselho.

Observou-se que, até ao momento, não se verificou qualquer alteração na situação vivida. Durante a pandemia do SARS-CoV-2, a governação por decreto promulgada pelo Parlamento húngaro foi desconcertante no seio da liderança europeia, com Sassoli e Von Der Leyen a demonstrar preocupação com a duração dessa governação e, com o impacto que eventual legislação produzida possa ter durante esse mesmo período.

Vimos que a demora do apoio do PPE às Resoluções do Parlamento foram também um entrave a uma resposta rápida e um obstáculo significativo para a resolução concisa do caso húngaro. Por razões políticas, o PPE acabou por atrasar o inevitável, i.e. condenação do governo húngaro e a suspensão do Fidesz da sua família política, o que acabou por acontecer tardiamente. Tal facto fez com que Viktor Orbán afirmasse que poderia nascer uma nova família política no Parlamento Europeu, juntamente com o líder da Lega Nord, Matteo Salvini e com Jaroslaw Kaczynski, do PiS da Polónia, sendo este país também alvo do mecanismo do Artigo 7.º, n.º1 da UE.

É essencial que os mecanismos europeus, face a desvios dos valores fundamentais da União Europeia, sejam reformulados e utilizados de forma mais eficaz, tão logo se detete uma possível violação dos valores europeus. Igualmente importante, é que o processo de adesão tenha como principal elemento o Estado de Direito e os restantes valores. Assim, os futuros países candidatos perceberão que os mesmos são indispensáveis à sua condição como Estados-Membros da UE, o que permitirá que não se repitam situações como acontece hoje, em países como a Hungria ou Polónia. Neste campo, vimos que a União Europeia se tem empenhado cada vez mais em garantir que os valores fundamentais do Artigo 2.º sejam o tema principal nas negociações para a adesão, através de diversas revisões nas estratégias de alargamento.

Mais se acrescenta que, a UE tem um bom conjunto de mecanismos, não sendo necessária a criação de novos instrumentos. Será necessário sim, reaproveitar e melhorar os que já tem à sua disposição. Deste modo, a UE não retardará a aplicação de medidas preventivas face ao desrespeito das suas linhas condutoras, impedindo o agravamento da situação em países que apresentem falhas no respeito dos valores do Estado de Direito e outros valores integrantes. Ainda assim, é essencial que a UE deixe claro que, as possíveis abordagens tomadas futuramente, não serão de índole discriminatória entre Estados-Membros, pelo contrário, pretenderão antes estabelecer um tratamento igualitário entre todos os países que compõem a União.

Tendo em consideração o papel que cada Estado assume na UE, enquanto representante das Instituições Europeias, o desprestígio dos valores europeus que se devem promover, poderá pôr em causa não só as conquistas alcançadas internamente pela UE, mas também todos os esforços que as suas instituições alcançaram de forma a garantir uma posição fulcral na diplomacia mundial. A União assume hoje, uma posição primordial no auxílio a outros países que necessitam de promover os valores da dignidade humana, da liberdade, da democracia, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias.

As principais limitações à investigação apresentada, são a incerteza relativa ao desfecho da aplicação do Artigo 7.º, n.º1 TUE à Hungria, e a dúvida sobre a assunção do princípio de condicionalidade ao Estado de Direito no orçamento *NextGenerationEU*. O conhecimento destas duas vertentes, possibilitaria uma investigação mais clara. Desta maneira, perceber-se-ia que, de facto, a União Europeia tem um instrumento seguro e capaz de travar violações graves dos valores europeus e de as reverter. Seria possível perceber igualmente que, independentemente, dos eventos e das crises que um Estado-Membro possa enfrentar, o Estado de Direito é fundamental não só para as instituições da União Europeia, mas também para todos os países que a compõem. Ou seja, é essencial que todos os Estados-Membros da União apoiem a ideia de que os fundos europeus estão dependentes do respeito pelos valores europeus, porque é também a preservação dos mesmos que garante a continuação e sucesso da União Europeia.

Refletindo sobre as questões colocadas na dissertação, verifica-se que o poder central húngaro teve a oportunidade de alterar a legislação, de a tornar cada vez mais permissiva aos ideais de Viktor Orbán, fundamentalmente por culpa do adiamento constante de medidas que as Instituições Europeias deveriam ter aplicado. Neste campo, é inegável a responsabilidade do Partido Popular Europeu como um dos principais culpados pelo atraso a uma resposta assertiva, logo no período inicial das alterações aplicadas na legislação húngara.

É essencial que as Instituições Europeias percebam, que no decorrer do período de negociação de adesão, os valores europeus – nomeadamente, o Estado de Direito -, são um requisito obrigatório para um país fazer parte da União Europeia. Contudo, após a adesão do Estado-Membro torna-se verdadeiramente difícil as instituições fazerem cumprir os valores consagrados pelo Artigo 2.º TUE.

## Fontes e Referências Bibliográficas

### Fontes Primárias:

- Ato Único Europeu. Disponível em [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf) [Consultado a 19 de fevereiro de 2020]
- Comissão Europeia (1992), The Compendium of PHARE 1992 operational Programmes. Disponível em [http://aei.pitt.edu/94831/1/compendium\\_PHARE-1992.pdf](http://aei.pitt.edu/94831/1/compendium_PHARE-1992.pdf) [Consultado a 1 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1993), PHARE 1993 operational Programmes: Update N°1. Disponível em [http://aei.pitt.edu/94131/1/1993\\_NO\\_01.pdf](http://aei.pitt.edu/94131/1/1993_NO_01.pdf) [Consultado a 2 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1995a) Phare 1994 Annual Report. Disponível em [http://aei.pitt.edu/33800/1/COM\\_\(95\)\\_366\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/33800/1/COM_(95)_366_final.pdf) [Consultado a 1 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1995b), Phare Indicative Programmes N°2 1995. Disponível em [http://aei.pitt.edu/94126/1/INDICATIVE-1995-NO\\_02.pdf](http://aei.pitt.edu/94126/1/INDICATIVE-1995-NO_02.pdf) [Consultado a 2 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1996) European Commission: The Phare Programme Annual Report 1995. Disponível em [http://aei.pitt.edu/33801/1/COM\\_\(96\)\\_360\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/33801/1/COM_(96)_360_final.pdf) [Consultado a 2 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1998a) Relatório Periódico da Comissão relativo aos progressos efectuados pela Hungria na preparação para a adesão. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0700&qid=1589395258579&from=PT> [Consultado a 2 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1998b) The Phare Programme Annual Report 1996. Disponível em <http://aei.pitt.edu/6805/1/6805.pdf> [Consultado a 2 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1999a) 1999 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession. Disponível em [http://aei.pitt.edu/44531/1/hungary\\_1999.pdf](http://aei.pitt.edu/44531/1/hungary_1999.pdf) [Consultado a 3 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1999b) The Phare Programme Annual Report 1997. Disponível em <http://aei.pitt.edu/5963/1/5963.pdf> [Consultado a 2 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (1999c) The Phare Programme Annual Report 1999. Disponível em <http://aei.pitt.edu/89019/1/1999.pdf> [Consultado a 3 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (2000a) 2000 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession. Disponível em [http://aei.pitt.edu/44532/1/Hungary\\_2000.pdf](http://aei.pitt.edu/44532/1/Hungary_2000.pdf) [Consultado em 3 de abril de 2020]

- Comissão Europeia (2000b) Acordo de parceria entre os estados de Áfricas, das Caraíbas e do Pacífico e a comunidade europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC_2&format=PDF) [Consultado a 22 de outubro de 2020]
- Comissão Europeia (2000c) Democratização, Estado de Direito, respeito pelos direitos humanos e boa governação: desafios da parceria entre a União Europeia e os Estados ACP. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0146:FIN:PT:PDF> [Consultado a 22 de outubro de 2020]
- Comissão Europeia (2000d) The Phare Programme Annual Report 1998. Disponível em [http://aei.pitt.edu/33799/1/COM\\_\(2000\)\\_183\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/33799/1/COM_(2000)_183_final.pdf) [Consultado a 3 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (2000e) The Phare Programme Annual Report 2000. Disponível em <http://aei.pitt.edu/91850/1/2000.pdf> [Consultado a 3 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (2001a) 2001 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession. Disponível em [http://aei.pitt.edu/44533/1/hungary\\_SEC\\_\(2001\)\\_1748.pdf](http://aei.pitt.edu/44533/1/hungary_SEC_(2001)_1748.pdf) [Consultado a 3 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (2001b) Enlargement of the European Union – An historic opportunity. Disponível em [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/press\\_corner/publications/corpus\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/press_corner/publications/corpus_en.pdf) [Consultado a 28 de março de 2020]
- Comissão Europeia (2002) 2002 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession. Disponível em [http://aei.pitt.edu/44534/1/hungary\\_SEC\\_\(2002\)\\_1404.pdf](http://aei.pitt.edu/44534/1/hungary_SEC_(2002)_1404.pdf) [Consultado a 3 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (2003a) Relatório Global de Acompanhamento da Comissão Europeia sobre o grau de preparação para a adesão à UE da República Checa, da Estónia, de Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Polónia, da Eslovénia e da Eslováquia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0675&qid=1589399568801&from=PT> [Consultado a 3 de abril 2020]
- Comissão Europeia (2003b) Report From The Commission – The Phare Programme Annual Report 2001. Disponível em [http://aei.pitt.edu/93393/1/COM\\_\(2003\)\\_97\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/93393/1/COM_(2003)_97_final.pdf) [Consultado a 2 de abril de 2020]
- Comissão Europeia (2006) Estratégia de Alargamento e Principais Desafios para 2006-2007 Incluindo um relatório especial em anexo sobre a capacidade de a EU integrar novos

membros. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0649&qid=1603402545997&from=PT>

[Consultado em 18 de outubro de 2020]

Comissão Europeia (2014a), Anexo à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito (COM(2014) 158 final) Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.04/DOC_1&format=PDF) [Consultado a 22 de março de 2020]

Comissão Europeia (2014b), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito (COM (2014) 158 final). Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.01/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.01/DOC_1&format=PDF) [Consultado a 22 de março de 2020]

Comissão Europeia (2017) Relatório Conjunto ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Relatório sobre a Execução da Revisão da Política Europeia de Vizinhança (JOIN(2017) 18 final). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0018&from=PT> [Consultado a 28 de março de 2020]

Comissão Europeia (2018a), Anexo da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Uma perspetiva de alargamento credível e um maior empenhamento da UE nos Balcãs Ocidentais (COM (2018) 65 final). Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_2&format=PDF) [Consultado a 28 de março de 2020]

Comissão Europeia (2018b), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Uma perspetiva de alargamento credível e um maior empenhamento da UE nos Balcãs Ocidentais (COM (2018) 65 final). Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF). [Consultado a 28 de março de 2020]

Comissão Europeia (2019a), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - Prosseguir o reforço do Estado de direito na União - Ponto da situação e eventuais medidas futuras (COM(2019) 163 final). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=PT> [Consultado a 3 de março de 2020]

- Comissão Europeia (2019b), Painel de Avaliação da Justiça – Perguntas e respostas (MEMO/19/2233). Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/memo\\_19\\_2233/MEMO\\_19\\_2233\\_PT.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/memo_19_2233/MEMO_19_2233_PT.pdf) [Consultado a 1 de março de 2020]
- Comissão Europeia (2019c), Syria. Consultado em 04.03.2020. Disponível em [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria_en) [Consultado a 28 de março de 2020]
- Comissão Europeia (2019d) The EU's Rule of Law Toolbox. Disponível em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf) [Consultado a 15 de fevereiro de 2020]
- Comissão Europeia (2020a) European Commission Structural Reform Support Service. Disponível em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/srss-information-brochure\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/srss-information-brochure_en_2.pdf) [Consultado a 1 de março de 2020]
- Comissão Europeia (2020b). Reforçar o processo de adesão – Uma perspetiva credível de adesão à UE para os Balcãs Ocidentais. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0057:FIN:PT:PDF> [Consultado a 16 de fevereiro de 2020]
- Comissão Europeia (2020c) Sanções e direitos humanos: rumo a um quadro europeu para combater as violações e os abusos dos direitos humanos em todo o mundo. Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_20\\_1939](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1939) [Consultado a 22 de outubro de 2020]
- Comissão Europeia (2020d). Um processo de adesão à UE mais credível, dinâmico, previsível e político – Comissão apresenta as suas propostas. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/ip\\_20\\_181/IP\\_20\\_181\\_PT.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/ip_20_181/IP_20_181_PT.pdf) [Consultado a 9 de setembro de 2020]
- Comissão Europeia (sinne anno), Mecanismo de cooperação e de verificação para a Bulgária e a Roménia. Disponível em [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_pt](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_pt) [Consultado a 6 de abril de 2020]
- Conselho da Europa (sinne anno). For democracy through law. Disponível em [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation) [Consultado a 4 de junho de 2020]
- Conselho da União Europeia (1988) ACORDO entre a Comunidade Económica Europeia e a República Popular da Hungria de Comércio e de Cooperação Comercial e Económica, Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal->

- [content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1988:327:FULL&from=PT](#), página 2-34 [Consultado a 21 de maio de 2020]
- Conselho da União Europeia (2008). Estratégia Europeia em Matéria de Segurança – Uma Europa segura num Mundo melhor. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> [Consultado a 4 de junho de 2020]
- Conselho da União Europeia (2019a) Conselho dos Assuntos Gerais, 10 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/gac/2019/12/10/> [Consultado a 27 de julho de 2020]
- Conselho da União Europeia (2019b) Conselho dos Assuntos Gerais, 16 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/gac/2019/09/16/> [Consultado a 27 de julho de 2020]
- Conselho da União Europeia (2019c) Conselho dos Assuntos Gerais, 19 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/gac/2019/11/19/> [Consultado a 27 de julho de 2020]
- Conselho da União Europeia (2019d) Reforçar o respeito do Estado de direito na União: Documento de reflexão da Presidência. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12044-2019-INIT/pt/pdf> [Consultado a 8 de julho de 2020]
- Conselho da União Europeia (sinne anno) O Programa Phare. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e50004&from=EN> [Consultado em 21 de maio de 2020]
- Conselho Europeu (1993). Conclusões da Presidência. Disponível em [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/72926.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/72926.pdf) [Consultado a 26 de fevereiro de 2020]
- Conselho Europeu (2020a) Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020). Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/45120/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf> [Consultado em 4 de setembro de 2020]
- Conselho Europeu (2020b). Semestre Europeu. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/>
- Parlamento Europeu (1998), Briefing No 33 – The PHARE Programme and the enlargement of the European Union. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm) [Consultado a 23 de maio de 2020]
- Parlamento Europeu (2011a), Lei sobre os meios de comunicação na Hungria – Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de Março de 2011, sobre a Lei da Comunicação Social

- na Hungria. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+PDF+V0//PT> [Consultado a 13 de abril de 2020]
- Parlamento Europeu (2011b), Constituição da Hungria revista – Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de Julho de 2011, sobre a revisão da Constituição húngara. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+PDF+V0//PT> [Consultado a 13 de abril de 2020]
- Parlamento Europeu (2012), Desenvolvimentos políticos recentes na Hungria – Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2012, sobre os recentes acontecimentos na Hungria (2012/2511(RSP)). Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+PDF+V0//PT> [Consultado a 15 de abril de 2020]
- Parlamento Europeu (2014) Regulamento (UE) n.º 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0235&from=EN> [Consultado a 22 de outubro de 2020]
- Parlamento Europeu (2015a), Situação na Hungria – Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de junho de 2015, sobre a situação na Hungria (2015/2700(RSP)). Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_PT.pdf) [Consultado a 18 de abril de 2020]
- Parlamento Europeu (2015b), Situação na Hungria: seguimento da Resolução do Parlamento Europeu de 10 de junho de 2015 – Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de dezembro de 2015, sobre a situação na Hungria (2015/2935(RSP)). Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461_PT.pdf) [Consultado a 18 de abril de 2020]
- Parlamento Europeu (2020), Ação coordenada da EU para combater a pandemia de COVID-19 e as suas consequências – 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 (2020/2616(RSP)). Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_PT.pdf) [Consultado a 12 de setembro de 2020]
- SARGENTINI, Judith (2018), Relatório sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União assenta



- (2017/2131(INL)). Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_PT.pdf) [Consultado a 19 de abril de 2020]
- SEAE (2014). EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJUST LEX-Iraq). Disponível em [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eujust-lex-iraq/pdf/facsheet\\_eujust-lex\\_iraq\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eujust-lex-iraq/pdf/facsheet_eujust-lex_iraq_en.pdf) [Consultado a 4 de junho de 2020]
- SEAE (2016). Shared Vision, Common Action. A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. Disponível em [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) [Consultado a 4 de junho de 2020]
- SEAE (2020) Human Rights & Democracy. Disponível em [https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/414/human-rights-democracy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/414/human-rights-democracy_en) [Consultado a 22 de outubro de 2020]
- SEAE (sinne anno) What is the EULEX?. Disponível em <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16> [Consultado a 4 de junho de 2020]
- TAVARES, Rui (2013) Relatório sobre a situação dos direitos fundamentais: normas e práticas na Hungria (em conformidade com a resolução do Parlamento Europeu de 16 de fevereiro de 2012). Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//PT> [Consultado a 17 de abril de 2020]
- Tratado da União Europeia. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF) [Consultado a 14 de outubro de 2020]
- Tratado de Amesterdão. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PL> [Consultado a 20 de fevereiro de 2020]
- Tratado de Lisboa. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:PT:PDF> [Consultado a 22 de fevereiro de 2020]
- Tratado de Maastricht. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT> [Consultado a 20 de fevereiro de 2020]
- Tratado de Nice. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT> [Consultado a 20 de fevereiro de 2020]

## Bibliografia.

- ADAMS, Maurice & JANSE, Ronald (2019) Rule of Law Decay: Terminology, Cause, Methods, Markers and Remedies. *Hague Journal on the Rule of Law*. 11, 1-8
- ANDERSON, Emma (2019). Juncker: Hungary's ruling Fidesz doesn't belong in EPP. *Politico* [online]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/juncker-hungarys-ruling-fidesz-doesnt-belong-in-epp/> [Consultado a 10 de agosto de 2020]
- BÁRD, Petra, CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth & KOCHENOV, Dimitry (2016) Na EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights. *EPRS*. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2878702\\_code2372851.pdf?abstractid=2760371&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2878702_code2372851.pdf?abstractid=2760371&mirid=1)
- BATORY, Agnes (2002) *The Political Context of EU Accession in Hungary*, London, The Royal Institute of International Affairs
- BATORY, Agnes (2008) *The politics of EU accession – Ideology, party strategy and the European question in Hungary*, New York, Manchester University Press
- BAUME, Maïa de la (2015). Black sheep in the European Parliament. *Politico* [online]. Disponível em <https://www.politico.eu/article/black-sheep-in-the-european-parliament-viktor-orban-epp-mep/> [Consultado a 7 de agosto de 2020]
- BAUME, Maïa de la (2017) MEPs increasingly back kicking Viktor Orbán out of EPP. *Politico* [online]. Disponível em <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-europe-meps-increasingly-back-kicking-out-of-epp/> [Consultado a 8 de agosto de 2020]
- BAUME, Maïa de la (2019) Swedes push for Orbán's Fidesz party to be kicked out of EPP. *Politico* [online]. Disponível em <https://www.politico.eu/article/sweden-moderate-party-viktor-orban-fidesz-party-to-be-kicked-out-of-epp/> [Consultado a 10 de agosto de 2020]
- BAUME, Maïa de la (2020a) Orbán to political family: It's time to fight pandemic, not deal with 'fantasies'. *Politico* [online] Disponível em <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-to-political-family-its-time-to-fight-pandemic-not-deal-with-fantasies-coronavirus/> [Consultado a 17 de outubro de 2020]
- BAUME, Maïa de la (2020b) Leaders urge Europe's center-right alliance to expel Orbán. *Politico* [online] Disponível em <https://www.politico.eu/article/leaders-urge-europe-center-right-alliance-to-expel-orban-epp/> [Consultado em 18 de outubro de 2020]
- BAUME, Maïa de la, & BAYER, Lili (2020). Tusk warns of state power grabs after Orbán move. *Politico* [online] Disponível em <https://www.politico.eu/article/donald-tusk-to-epps-viktor-orban-supporters-re-consider-expelling-his-fidesz-party/> [Consultado a 17 de outubro de 2020]
- BAUME, Maïa de la, BAYER, Lili & BARIGAZZI, Jacopo (2020). EPP prolongs suspension of Hungary's Fidesz indefinitely. *Politico* [online]. Disponível em:

<https://www.politico.eu/article/epp-prolongs-suspension-of-hungarys-fidesz-indefinitely/>

[Consultado a 12 de agosto de 2020]

BAUME, Maïa de la & HEATH, Ryan (2017). Center-right's angry at Orbán, but won't kick him out. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/center-rights-angry-at-orban-but-wont-kick-him-out/> [Consultado a 7 de agosto de 2020]

BAYER, Lili & COKELAERE, Hanne (2019). Internal pressure grows EPP to expel Fidesz. *Politico* [online]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/belgian-and-luxembourgish-conservatives-ask-epp-to-expel-fidesz/> [Consultado a 10 de agosto de 2020]

BAYER, Lili & WANAT, Zosia (2020). Orbán: New conservative group needed if EPP stays on 'liberal' path. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/orban-new-initiative-needed-epp-stays-liberal-path/> [Consultado a 12 de agosto 2020]

BAYER, Lili (2019) Orbán's place in European center right still in doubt after talks. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-place-in-european-center-right-still-in-doubt-after-talks/> [Consultado a 11 de agosto 2020]

BAYER, Lili (2020a) Hungary threatens to hold EU's coronavirus recovery fund hostage over rule of law. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/coronavirus-recovery-fund-hungary-rule-of-law-fight/> [Consultado em 4 de setembro de 2020]

BAYER, Lili (2020b) No EU budget if rule of law discussed, Orbán says. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/no-budget-if-rule-of-law-discussed-orban-says/> [Consultado em 3 de setembro de 2020]

BILDT, Anna M. C. (2018). This time, Viktor Orbán has gone too far. *Politico* [online]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-parliament-epp-hungary-has-gone-too-far/> [Consultado a 10 de agosto de 2020]

BOND, Ian & GOSTYNSKA-JAKUBOWSKA, Agata (2020) Democracy and the rule of law – Failing partnership? Disponível em: [https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief\\_ruleoflaw\\_17.1.20.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_ruleoflaw_17.1.20.pdf) [Consultado em 30 de agosto de 2020]

BUGARIC, Bojan (2014) "Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge" *LEQS Paper*, N.º79/2014

CUNHA, Mariana Lima (2019). CDS pede ao PPE que expulse ou suspenda partido de Viktor Orbán. *Expresso* [online]. Disponível em: <https://expresso.pt/politica/2019-02-28-CDS-pede-ao-PPE-que-expulse-ou-suspenda-partido-de-Viktor-Orban-1#gs.ogyrn1bU> [Consultado a 12 de agosto de 2020]

DUARTE, Mariana Carmo (2018) "Hungria: O Estado de Direito em Crise?" *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 9, 13-30

- DW [online] (2020). EU's von der Leyen threatens Hungary's Orban with legal action. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eus-von-der-leyen-threatens-hungarys-orban-with-legal-action/a-53101386> [Consultado a 21 de julho de 2020]
- EDDY, Kester & FONTANELLA-KHAN, James (2013) Brussels suspends funding to Hungary over alleged irregularities. *Financial Times* [online] Disponível em: <https://www.ft.com/content/9b85c228-04f1-11e3-9e71-00144feab7de> [Consultado em 3 de setembro de 2020]
- EDER, Florian (2019) Manfred Weber threatens Orbán's party with expulsion from EPP. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/manfred-weber-threatens-viktor-orban-fidez-party-with-expulsion-from-epp/> [Consultado em 11 de agosto de 2020]
- EISL, Andreas (2019). France's questionable arguments against EU Enlargement. *Jacques Delors Institute* [online] Disponível em: <https://institutdelors.eu/en/publications/frances-questionable-arguments-against-eu-enlargement/> [Consultado em 24 de agosto de 2020]
- ELBASANI, Arolda & SABIC, Senada S. (2018) Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement. *Journal of the European Public Policy*. 25:9, 1317-1335.
- HALMAI, Gábor (2018) How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States. *Quaderni Costituzionali*. 2, 313-339
- HEGEDÜS, Daniel (2020) What EU leaders really decided on rule of law. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/what-eu-leaders-really-decided-on-rule-of-law-budget-mff/> [Consultado em 4 de setembro de 2020]
- KARNITSCHNIG, Matthew (2019). Viktor Orbán calls EPP critics 'useful idiots'. *Politico* [online]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-calls-epp-critics-useful-idiots/> [Consultado a 11 de agosto de 2020]
- KELEMEN, R. Daniel (2015) EPP♥Orbán. *Politico* [online]. Disponível em: <http://www.politico.eu/article/epp-defends-hungary-orban-against-criticism/> [Consultado a 7 de agosto de 2020]
- KOCHENOV, Dimitry (2016) The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the European Union. *University of Groningen Faculty of Law Research Paper*, n.º 28/2016, 1-24
- KOCHENOV, Dimitry & PECH, Laurent (2015) Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*. 11, 512-540
- KOCHENOV, Dimitry & PECH, Laurent (2016) Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation. *Journal of Common Market Studies*. Vol.54, n.º 5. 1062-1074

- LEYEN, Ursula von der. (2020) Tweet. Disponível em <https://twitter.com/vonderleyen/status/1244960501085491202> [Consultado a 21 de julho de 2020]
- LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. London, The Johns Hopkins University Press.
- LOUWERSE, Lisa & KASSOTI, Eva (2019) Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement. *Hague Journal on the Rule of Law*. 11, 223-250.
- MAGEN, Amichai (2016) "Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU" *Journal of Common Market Studies*, 54, 5.
- MAGEN, Amichai & PECH, Laurent (2018), "The rule of law and the European Union" em May, Christopher e Winchester, Adam (editores) *Handbook on the Rule of Law* Cheltenham, Edward Elgar Publishing (<https://www.e-elgar.com/shop/handbook-on-the-rule-of-law>)
- MAGYARICS, Tamás (2011) "Mission Accomplished? The Questions of Hungary's Integration into the Euro-Atlantic Community" *Hungarian Studies*, 25(2), 249-265
- MARTIN, José e NANCLARES, Pérez de (2019) "La Unión Europea Como Comunidad de Valores: A Vueltas con la Crisis de la Democracia y del Estado de Derecho" *Teoría y Realidad Constitucional*, 43
- MICHELOT, Martin (2018) How can Europe repair breaches of the Rule of Law. *Jacques Delors Institute*. 221. 1-13. Disponível em: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/04/BreachesoftheRuleofLaw-Michelot-March18.pdf> [Consultado a 13 de setembro de 2020]
- ÓRBAN, Viktor (2014). Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25<sup>th</sup> Bálványos Summer Free University and Student Camp. Disponível em <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp> [Consultado a 20 de julho de 2020]
- PECH, Laurent (2009) "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union" *Jean Monnet Working Paper* (online). Disponível em <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/090401.pdf> [Consultado a 13 de setembro de 2020]
- PECH, Laurent (2010) "A Union Founded on the Rule of Law' Meaning and Reality of the Rule of Law" *European Constitutional Law Review*, 6.

- PECH, Laurent & SCHEPPELE, Kim Lane (2017) "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU" *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, pp. 3-47.
- SCHEPPELE, Kim Lane (2016) Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions. In: Carlos CLOSA & Dimitry KOCHENOV. *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 105-132
- SHEFTALOVICH, Zoya (2017). Hungary's anti-Soros education law sparks schism in European Parliament. *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/hungarys-anti-george-soros-education-law-sparks-schism-in-european-parliament-viktor-orban/> [Consultado a 8 de agosto de 2020]
- TANACS, Gabor & HUET, Natalie (2020). Hungary ends emergency powers, but new law opens up potential to re-apply them. *Euronews* [online]. Disponível em: <https://www.euronews.com/2020/06/16/hungary-debates-end-to-emergency-powers-but-new-law-opens-up-potential-to-re-apply-them> [Consultado em 22 de julho de 2020]
- TODOROVA, Mariia Nikolaeva & GILLE, Zsuzsa (2010) *Post-communism Nostalgia*, New York, Berghahn Books.
- ZAKARYA, Fareed (1997) "The Rise of Illiberal Democracy" *Foreign Affairs*, 76/6, 22-43
- ZAKARYA, Fareed (2016) "America's democracy has become illiberal" *The Washington Post*. Disponível em [https://www.washingtonpost.com/opinions/america-is-becoming-a-land-of-less-liberty/2016/12/29/2a91744c-ce09-11e6-a747-d03044780a02\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/america-is-becoming-a-land-of-less-liberty/2016/12/29/2a91744c-ce09-11e6-a747-d03044780a02_story.html) [Consultado em 23 de julho de 2020]
- ZSIROS, Sandor & McCAFFREY, Darren (2020) "'Absolutely unacceptable': MEP says Hungary's COVID-19 law means democracy has been suspended" *Euronews* [online]. Disponível em: <https://www.euronews.com/2020/03/31/absolutely-unacceptable-mep-says-hungary-s-covid-19-law-means-democracy-has-been-suspende> [Consultado a 21 de julho de 2020]
- ZSIROS, Sandor (2020) "'There is definitely a clause' to scrap state of emergency, says Hungary's Justice Minister" *Euronews* [online] Disponível em: <https://www.euronews.com/2020/04/02/there-is-definitely-a-clause-to-scrap-state-of-emergency-says-hungary-s-justice-minister> [Consultado a 21 de julho de 2020]

## Sites

Biblioteca Infoeuropa (sinne anno), IEDDH: Instrumento Europeu para a promoção da democracia e dos direitos humanos. Disponível em <https://infoeuropa.eu/ocid.pt/registo/000057624/> [Consultado a 6 de abril de 2020]

European Election Database (sinne anno) Dataset: Hungary: Referendum on the Accession to the European Union 2003 (online). Disponível em [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HU-REF2003\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HURE-F2003\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HU-REF2003_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HURE-F2003_Display_C1&top=yes) [Consultado a 13 de maio de 2020]

European Parliament (sinne anno). European election results. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections> [Consultado a 4 de agosto de 2020]

Fundação Robert Schuman (2003) Referendum on the European Union in Hungary 12<sup>th</sup> April 2003 (Online). Disponível em <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/0169-referendum-on-the-european-union-in-hungary-12th-april-2003> [Consultado a 13 de maio de 2020]

Grupo PPE (2012a). Hungary: judgement has been made before the end of the trial. Disponível em: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/hungary-judgement-has-been-made> [Consultado a 5 de agosto de 2020]

Grupo PPE (2012b). Hungary: Sentencing before the end of the trial is the authoritarian method. Disponível em: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/hungary-sentencing-before-the-end-of-the-trial> [Consultado a 5 de agosto de 2020]

Grupo PPE (2013). EP Report on Hungary: EPP Group rejects the use of double standards. Disponível em: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/epp-group-rejects-the-use-of-double-standards> [Consultado a 5 de agosto de 2020]

Grupo PPE (2015). Hungary: EPP Group firmly opposed to death penalty, rule of law applies to all Member States. Disponível em: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/hungary-epp-group-firmly-opposed-to-death-penalty> [Consultado a 6 de agosto de 2020]

Grupo PPE (2017). Prime Minister Orbán to comply with EU laws and EPP values following meeting with EPP Presidency. Disponível em <https://www.epp.eu/press-releases/prime-minister-orban-to-comply-with-eu-laws-and-epp-values-following-meeting-with-epp-presidency/> [Consultado a 8 de agosto de 2020]

Grupo PPE (2019) FIDESZ membership suspended after EPP Political Assembly. Disponível em: <https://www.epp.eu/press-releases/fidesz-membership-suspended-after-epp-political-assembly/> [Consultado a 11 de agosto de 2020]

Grupo PPE (sinne anno(a)). Justiça e Assuntos Internos. Disponível em <https://www.eppgroup.eu/pt/o-que-defendemos/nossa-posicao/grupo-de-trabalho-sobre-assuntos-juridicos-e-internos> [Consultado a 4 de agosto de 2020]

Grupo PPE (sinne anno(b)). Usufruto dos direitos fundamentais e respeito pelo Estado de direito. Disponível em <https://www.eppgroup.eu/pt/como-fazemos-acontecer/grupos-de-trabalho/grupo-de-trabalho-sobre-assuntos-juridicos-e-internos> [Consultado a 4 de agosto de 2020]

POLITICO (2019) Reforming the European Union accession process (2019). *Politico* [online] Disponível em: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf> [Consultado em 24 de agosto de 2020]

Tribunal de Justiça da União Europeia (sinne anno), Apresentação Geral. Disponível em [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/pt/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/pt/) [Consultado em 4 de junho de 2020]

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (sinne anno), Not to be confused with. Disponível em [https://www.echr.coe.int/Documents/Court\\_in\\_brief\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ENG.pdf) [Consultado em 04 de junho de 2020]