



Assembleia da República
COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2013)160

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões

“Painel da Justiça na UE: Um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico”

Autor: Deputado

Alberto Costa



Assembleia da República
COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7º da Lei nº43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei nº 21/2012, de 17 de Maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronuncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de Janeiro de 2010, foi submetida a escrutínio parlamentar a **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu e ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - “Painel da Justiça na UE: Um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico” [COM (2013) 160]**.

A iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual a analisou e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Considerando que a Comissão Europeia, com recurso a dados preparados pela Comissão para a Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ), do Conselho da Europa, e por outras instituições como o Banco Mundial, o Fórum Económico Mundial e o *World Justice Project*, procedeu à elaboração de um “Painel da Justiça na EU”, concebido como “um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico”;
2. Considerando que o acesso a um sistema judicial eficaz é um direito essencial nas democracias que integram a EU e que o direito à ação está consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais (artigo 47º);
3. Considerando que as deficiências existentes no funcionamento de um sistema judicial não só afetam a confiança dos cidadãos e das empresas como atingem os pressupostos da confiança mútua que constitui elemento fundamental do espaço de



Assembleia da República
COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

- liberdade, esperança e justiça, para além de poderem prejudicar o próprio funcionamento do mercado único;
4. Considerando que os tribunais nacionais atuam também como tribunais da União e o seu bom desempenho é indispensável não apenas para a confiança entre os diferentes sistemas mas também para o desenvolvimento e aplicação do direito da UE;
 5. Considerando que já em 2012 foram identificados seis Estados-membros¹ com especiais dificuldades e desafios a ultrapassar, nomeadamente no que se refere à duração dos processos judiciais e à organização do sistema judiciário;
 6. Considerando o papel que os sistemas nacionais de justiça podem desempenhar na restauração da confiança e no regresso ao crescimento e as expectativas que se encontram colocadas nas reformas desses sistemas, em particular, nos países sujeitos a programas de ajustamento económico²;
 7. Considerando, por consequência, que há plena justificação para que se proceda a um exame global, sistemático e comparativo, do funcionamento dos sistemas de justiça em todos os Estados-membros, desde que, como o prevê o Tratado de Lisboa, sejam tomadas em consideração e respeitados os “diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-membros (artigo 67.º, n.º 1 do TFUE)”;
 8. Considerando que, dada a importância e consequências das análises e decisões que vão basear-se, ou ter em conta, os quadros comparativos constantes dum painel promovido e divulgado sob a égide da Comissão Europeia, é fundamental evitar efeitos de distorção decorrentes dum tratamento em que possa não estar envolvido um adequado conhecimento das diferenças entre os sistemas nacionais, o que é especialmente importante na definição dos comparadores a selecionar e dos dados a recolher;
 9. Considerando a dificuldade, decorrente da relativa impreparação da EU para, nesta altura, proceder exclusivamente pelos seus próprios meios aos trabalhos conducentes ao Painel, que determinou que se tornasse necessário recorrer à

¹ Bulgária, Itália, Lituânia, Polónia, Eslovénia e Eslováquia.

² Grécia, Irlanda, Letónia e Portugal.



Assembleia da República

COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

experiência, métodos e culturas próprias de outras organizações, nomeadamente intergovernamentais, europeias e não europeias³;

10. Considerando a necessidade de encontrar soluções que permitam trabalhar com dados o mais atualizados que for possível, a fim de evitar que decisões relevantes sejam influenciadas agora por valores, positivos ou negativos, que traduziam realidades de há três anos atrás;
11. Considerando o interesse de futuras edições do Painel não deixarem de fora áreas importantes não consideradas ou insuficientemente consideradas nesta primeira experiência (justiça penal, laboral, família, etc.);
12. Considerando que, olhando para o futuro e como próxima etapa, a Comissão, para além de propor a possibilidade de financiamento das reformas judiciais por fundos comunitários, pretende levar a cabo uma " conferência de alto nível " sobre a Justiça na EU, em 21 e 22 de Novembro, que reunirá os principais decisores políticos a nível europeu e nacional, juízes dos tribunais supremos e outros tribunais, autoridades judiciais, profissionais da justiça e outras partes interessadas;
13. Considerando a vantagem de complementar a visão proporcionada pelo Painel, atentos os seus objetivos e motivações, com um novo instrumento ao serviço da inovação, da eficiência e da modernização dos sistemas de justiça;
14. Tendo em conta e aderindo ao conteúdo do parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

15. A promoção e edição regular dum "painel da justiça" abrangente constitui, de vários ângulos, um projeto de inegável interesse - muito em particular se em futuras versões forem ultrapassadas algumas das limitações presentes neste primeiro ensaio - de que se sublinham aqui as que vão apontadas nos números seguintes:

³ Sabe-se que no âmbito das organizações intergovernamentais a disponibilidade dos dados nacionais se encontra sujeita a vicissitudes que no âmbito da EU já não são em regra conhecidas.



Assembleia da República

COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

16. Em relação a várias, ou mesmo muitas, rubricas julgadas relevantes, o Painel não inclui os dados respeitantes a diversos Estados-membros (entre outros Bélgica, Reino Unido, Itália, Áustria, Irlanda, Dinamarca - e muitos mais recentemente integrados na UE), o que acaba por constituir um fator, além de incompletude, de desequilíbrio no confronto com Estados-membros que disponibilizaram mais informação;
17. Como as diferentes ordens jurídicas nacionais organizam certos - se não boa parte - dos procedimentos judiciais de forma muito diferente, não pode ser dispensado, neste âmbito, um trabalho adicional para interpretar e valorar adequadamente certas distâncias e mesmo certas grandezas estatísticas encontradas. É o que, com notáveis consequências, se passa, por exemplo, com a fase executiva, que só nalguns sistemas é incluída, com ou sem autonomia - total ou parcialmente - na esfera judicial, o que produz efeitos distorsores, nalguns casos muito consideráveis, no número e duração dos pareceres pendentes e no apuramento global das taxas de resolução judicial. Efeitos e dificuldades desta natureza, que poderiam ser apontados também noutros domínios, incluindo as próprias valências tecnológicas, deverão ser identificados e enfrentados com clareza e não omitidos.
18. A experiência de recolha de grande parte dos dados de que o painel é beneficiário não foi originariamente empreendida com uma finalidade predominantemente comparativa, orientando-se mais para possibilitar uma leitura da evolução de cada um dos sistemas. No caso do Conselho da Europa, aqui especialmente relevante em função da atividade da CEPEJ, há que ter presente a sua natureza e até, nesta matéria, o seu modo de funcionamento intergovernamental. Assim, justifica-se revisitar, atualizar e uniformizar objetivos, conceitos e procedimentos, tirando partido crítico desta primeira experiência da UE neste domínio;
19. Seria apropriado que, como outros domínios, nomeadamente estatísticos, a União assumisse uma metodologia própria e internamente sustentada nesta matéria e que por ela se pudesse responsabilizar plenamente, não parecendo indicado que, de futuro, a UE continue a proceder a uma mobilização externa de dados e instrumentos que acabam por refletir a lógica e a vocação doutras organizações (Banco Mundial, Fórum Económico Mundial, Conselho da Europa, etc.);
20. Com essas diversificadas proveniências, o Painel inova e surpreende ao combinar, num mesmo instrumento, dados estatísticos e resultados de respostas a inquéritos, sondagens, estudos de opinião (nomeadamente em áreas como " percepção da



Assembleia da República

COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

independência dos tribunais” ou da “independência da justiça cível)”. Sugerindo, implicitamente, uma equiparação de consistência entre os dois tipos de elementos combinados no Painel, e reunindo produtos de diferentes técnicas e culturas, considera-se que esta associação impõe reservas e precauções que ganhariam em ser devidamente explicitadas.

21. Os dados reunidos, ou a maior parte deles, reportam-se a 2010, e o trabalho que sobre eles incidiu foi efetuado em 2012. Este desfasamento acompanha e reproduz o tipo de prazos que, com alguns inconvenientes, vêm sendo praticados nos trabalhos do Conselho da Europa (CEPEJ), de que este Painel é assumidamente subsidiário. Para salvaguardar a utilidade deste novo instrumento seria importante que as futuras edições pudessem dispor de e debruçar-se sobre dados mais recentes - tanto mais que, pelo menos uma parte dos efeitos em vista não se compadece com o carácter “remoto” dalguma informação (apesar de tudo mais compreensível quando o que está em causa é a análise da evolução “histórica” de um sistema).

PARTE IV - CONCLUSÕES

- I. Considera-se importante a preparação e divulgação, sob a responsabilidade de instituições europeias, e com carácter regular, de um “painel da justiça na EU”, em cuja conceção e concretização sejam tomadas em devida conta as diferenças existentes entre os sistemas e tradições jurídicas dos estados-membros, com pleno respeito pelo art.º 47.º do TFUE.
- II. Tal implica um esforço especial, a prosseguir quer no conhecimento de tais diferenças quer no aperfeiçoamento ou redefinição de critérios e métodos adequados para assegurar uma genuína comparabilidade.
- III. É desejável que, de futuro, os trabalhos de preparação do Painel deixem de ser efetuados através do recurso a diversas entidades, exteriores à União, com diferenciadas vocações e preocupações, e passem a decorrer integralmente na esfera comunitária.
- IV. Impõe-se assegurar a disponibilidade de dados respeitantes a todos os estados-membros, em relação a todas as rubricas a considerar, de forma a



Assembleia da República

COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

evitar assimetrias que acabam por afetar a comparação entre sistemas mais e menos documentados.

- V. Atentos os objetivos, é importante reduzir a margem de desatualização implícita nos elementos tratados. Sendo de 2010 a maior parte dos dados agora utilizados, julga-se adequado o objetivo de evitar uma desatualização superior a um ano.
- VI. O Painel deverá passar a abranger e valorizar áreas relevantes, como a justiça penal, laboral, família e outras, excluídas ou insuficientemente consideradas nesta primeira versão, e que são importantes na ótica dos cidadãos, das empresas e duma avaliação dos sistemas judiciais globalmente considerados.
- VII. Considera-se especialmente importante a rápida concretização da possibilidade – proposta pela Comissão - de afetação de fundos comunitários ao financiamento de reformas na área da Justiça.
- VIII. Para além de se acompanharem os demais propósitos apresentados pela Comissão - e com vista a alcançar os objetivos visados pelo Painel - apoia-se a criação, no plano da UE, dum site onde possam ser colocadas *on line* as inovações introduzidas nos Estados-membros e as suas motivações, por forma a facilitar e a tornar mais rápido o acesso e o acompanhamento das reformas em curso nos vários sistemas;
- IX. Dada a natureza da iniciativa, não se justifica a sua sujeição ao teste da subsidiariedade, reiterando-se, em termos de diálogo político, a necessidade de ser assegurado o respeito pelas diferenças entre os vários sistemas e tradições (artigo 47.º) - aí se devendo incluir a plena adequação a essas diferenças dos critérios utilizados na definição dos comparadores a seleccionar e dos dados a recolher.

Palácio de S. Bento, 24 de julho de 2013

O Deputado Relator

Alberto Costa

O Presidente da Comissão

Paulo Mota Pinto



Assembleia da República
COMISSÃO ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

RELATÓRIO

COM (2013) 160 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES – Painel da Justiça da UE – Um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de relatório, a COM (2013) 160 final, a qual foi distribuída ao ora signatário na reunião do dia 24 de abril de 2013.

Tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias analisar a observância do princípio da subsidiariedade.

II. Breve análise

A COM (2013) 160 final refere-se à comunicação da Comissão sobre o painel de avaliação da Justiça na União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O objetivo do painel de avaliação consiste em ajudar a União Europeia e os Estados-Membros a tornarem mais eficaz a justiça através de um conjunto de dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre o funcionamento dos sistemas judiciais em todos os Estados-Membros.

Dada a importância dos sistemas judiciais nacionais para a economia, o âmbito do painel de avaliação de 2013 centra-se nos parâmetros de um sistema que contribui para melhorar a envolvente empresarial e de investimento. O painel de avaliação analisa indicadores de eficiência relativos aos processos não criminais, aos processos litigiosos em matéria civil e comercial, e aos processos administrativos.

Para preparar o painel de avaliação, a Comissão Europeia convidou a Comissão para a Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ) do Conselho da Europa a recolher dados e a realizar uma análise. A Comissão Europeia utilizou os dados mais recentes e significativos para elaborar o painel de avaliação. O painel de avaliação utiliza igualmente dados de outras fontes, como o Banco Mundial, o Fórum Económico Mundial e o *World Justice Project*.

As principais conclusões do painel de avaliação de 2013 na justiça na UE são as seguintes:

- Quanto ao indicador da duração dos processos:
 - Os dados revelam disparidades significativas: pelo menos um terço dos Estados-Membros apresenta uma duração dos processos pelo menos duas vezes superior à da maioria dos Estados-Membros;
- Quanto à taxa de resolução dos processos:
 - Os dados indicam que alguns Estados-Membros podem ter dificuldades na sua capacidade para resolver certas categorias de processos;
- Quanto ao número de processos pendentes:
 - Os dados demonstram que vários Estados-Membros têm um número particularmente elevado de processos pendentes.
- Quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades dos tribunais:
 - Os dados revelam:
 - Que uma grande maioria dos Estados-Membros dispõe de um sistema global de acompanhamento, mas diversos Estados-



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Membros estão em atraso neste aspeto ou não disponibilizaram os dados;
- Que vários Estados-Membros não realizaram avaliações da atividade dos tribunais e que em mais de metade dos Estados-Membros não foram estabelecidas normas de qualidade;
- Quanto aos sistemas de tecnologias de informação e comunicação (sistemas TIC):
- Os dados mostram:
 - Que uma grande maioria dos Estados-Membros dispõe de um sistema bem desenvolvido para o registo e a gestão dos processos; contudo, diversos Estados-Membros estão atrasados;
 - Grandes disparidades entre os Estados-Membros no que respeita ao desenvolvimento de sistemas TIC para o intercâmbio de informações entre os tribunais e as partes;
- Quanto aos mecanismos de resolução alternativa de litígios (RAL):
- Os dados indicam que em quase todos os Estados-Membros estão disponíveis métodos RAL, mas os dados disponíveis sobre a sua utilização em litígios comerciais frequentemente não é acessível;
- Quanto à formação dos juízes:
- Os dados mostram que as políticas de formação contínua obrigatória dos juízes são muito diferentes entre os Estados-Membros;
- Quanto aos recursos humanos e financeiros:
- Os dados revelam diferentes abordagens em matéria de recursos humanos e financeiros no âmbito dos sistemas judiciais, inclusivamente entre os Estados-Membros com uma duração semelhante a nível dos processos;
- Quanto à perceção da independência do sistema judicial:
- Ainda que vários Estados-Membros estejam entre os 10 líderes mundiais em termos de perceção da independência judicial, os dados demonstram um nível bastante baixo de perceção da independência judicial em determinados Estados-Membros por parte das empresas utilizadoras finais do sistema judicial.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em face destes dados, afigura-se que:

- O facto de certos Estados-Membros combinarem a morosidade do processo em primeira instância, juntamente com baixas taxas de resolução de processos e/ou um elevado número de processos pendentes merece uma atenção especial e uma análise aprofundada, uma vez que estas situações podem ser indicativas de insuficiências
- A redução da duração excessiva dos processos deve ser uma prioridade, a fim de melhorar a envolvente empresarial e a capacidade de atrair investimentos;
- Os Estados-Membros devem incentivar a disponibilidade e a qualidade dos serviços de mediação e outros métodos de resolução alternativa de litígios;
- Merecem uma atenção especial e uma avaliação mais aprofundada sobre a razão de ser da falta de confiança na independência do sistema judicial.

As questões identificadas no painel de avaliação serão tidas em conta pela Comissão na preparação das próximas análises específicas por país do Semestre Europeu de 2013. Orientarão igualmente os trabalhos no contexto dos programas de ajustamento económico.

Por outro lado, a Comissão propôs que o Fundo de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu possam financiar as reformas dos sistemas judiciais no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

A experiência com o painel de avaliação de 2013 revelou a dificuldade da recolha de dados fiáveis e comparáveis. A este propósito, a Comissão sublinha a importância de todos os Estados-Membros cooperarem plenamente com a Comissão para a Eficácia da Justiça na Europa no fornecimento dos dados. A Comissão examinará igualmente as formas de melhorar a recolha de dados.

Tendo em conta que a qualidade, a independência e a eficiência dos sistemas judiciais são fatores estruturais importantes do crescimento sustentável e da estabilidade social em todos os Estados-Membros e são fundamentais para a execução efetiva da legislação da União Europeia, a Comissão convida os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e todas as partes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

interessadas a um diálogo aberto e a uma colaboração construtiva para a melhoria contínua dos sistemas de justiça nacionais na UE, no contexto do Semestre Europeu, da estratégia de crescimento da Europa «Europa 2020», do reforço do mercado único e da agenda dos cidadãos da UE.

A Comissão tenciona lançar um amplo debate sobre o papel da justiça na União Europeia e organizará, em 21 e 22 de Novembro de 2013, as *Assises de la justice*, uma conferência de alto nível, que reunirá os principais decisores políticos a nível europeu e nacional, juízes de tribunais superiores e outros tribunais, autoridades judiciais, profissionais da justiça e todas as partes interessadas.

III – Conclusão

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

- Que o presente relatório relativo à COM (2013) 160 final – *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Painel de Justiça na UE – Um instrumento para promover uma justiça efetiva e o crescimento económico* – seja remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 3 de junho de 2013

O Deputado Relator

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)