

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.10.2010
COM(2010) 573 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia

A Europa dos direitos fundamentais acaba de dar passos decisivos. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tornou-se juridicamente vinculativa¹ e a União vai aderir à Convenção Europeia dos Direitos do Homem². O Parlamento Europeu³ e o Conselho Europeu⁴ fizeram da promoção dos direitos fundamentais na União uma das suas prioridades para o futuro do espaço de justiça, de liberdade e de segurança. Actualmente, um dos membros da Comissão Europeia é responsável especificamente pela promoção da justiça, dos direitos fundamentais e da cidadania e os membros da Comissão comprometeram-se, aquando do juramento solene perante o Tribunal de Justiça, a respeitar a Carta⁵. Por último, num plano mais geral, o Tratado de Lisboa representa um progresso essencial, já que alargou o processo de co-decisão, supriu a estrutura em pilares do tratado anterior, conferiu ao Tribunal de Justiça competência geral no domínio do espaço de liberdade, de segurança e de justiça e confirmou o lugar central que os direitos humanos ocupam na acção externa da União.

Estão portanto reunidas todas as componentes de uma política ambiciosa em matéria de direitos fundamentais. O respeito pelos direitos fundamentais sempre foi uma obrigação sujeita ao controlo do Tribunal de Justiça e um elemento essencial da construção da União. Não obstante, o novo estatuto da Carta permite dar um novo impulso à acção da União neste domínio.

O objectivo da presente comunicação consiste em apresentar a estratégia da Comissão para a aplicação da Carta no novo quadro jurídico existente desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

¹ Artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia («TUE»). Além disso, o artigo 6.º, n.º 3, recorda que os direitos fundamentais, tal como garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, fazem parte do direito da União enquanto princípios gerais.

² Artigo 6.º, n.º 2, do TUE.

³ Resolução do Parlamento Europeu de 25.11.2009 sobre a Comunicação da Comissão – Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos – Programa de Estocolmo. P7_TA(2009)0090.

⁴ «Programa de Estocolmo» (JO C 115 de 4.5.2010).

⁵ Texto da declaração solene: «*Comprometo-me solenemente:*

- a respeitar os Tratados e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no desempenho de todas as minhas funções;
- a exercer as minhas responsabilidades com total independência, no interesse geral da União;
- no exercício das minhas funções, a não solicitar nem aceitar instruções de qualquer governo, instituição, órgão ou organismo;
- a abster-me de qualquer acto incompatível com a natureza das minhas funções ou o desempenho das minhas missões.
- Tomo nota do compromisso de cada Estado-Membro de respeitar este princípio e de não procurar influenciar os membros da Comissão no exercício das suas funções.
- Além disso, comprometo-me a respeitar, no exercício das minhas funções e após a cessação das mesmas, as obrigações decorrentes do meu cargo, nomeadamente os deveres de integridade e discrição quanto à aceitação, após a minha cessação de funções, de certos cargos ou benefícios.»

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Com a Carta⁶, a União dotou-se do seu próprio catálogo de direitos fundamentais, actualizado à luz da evolução da sociedade e dos progressos científicos e tecnológicos.

A Carta é um instrumento inovador, já que reúne num texto único o conjunto dos direitos fundamentais protegidos na União⁷, conferindo-lhes assim um conteúdo visível, preciso e previsível. Ao reconhecer os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta e ao conferir-lhe o mesmo valor jurídico vinculativo que aos tratados, o Tratado de Lisboa trouxe-lhe maior visibilidade e mais segurança jurídica aos cidadãos.

Os destinatários da Carta são, em primeiro lugar, as instituições, órgãos e organismos da União (artigo 51.º, n.º 1, da Carta). Por conseguinte, rege, nomeadamente, o trabalho legislativo e decisório da Comissão, do Parlamento e do Conselho, cujos actos jurídicos devem ser plenamente conformes à Carta.

O artigo 51.º, n.º 1, da Carta prevê também que esta é aplicável aos Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. Não é aplicável nas situações que não apresentem qualquer ligação com o direito da União⁸. A força jurídica vinculativa conferida à Carta pelo Tratado de Lisboa não alterou esta situação; o Tratado declara expressamente que as disposições da Carta não alargam de modo algum as competências da União, tal como definidas nos Tratados⁹.

Adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem

A adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que se tornou obrigatoria por força do Tratado de Lisboa (artigo 6.º, n.º 2, do TUE), completará o sistema de protecção dos direitos fundamentais ao atribuir ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem competência para examinar os actos da União. Este controlo jurisdicional externo deverá constituir um encorajamento ainda maior para a União aplicar uma política ambiciosa em matéria de direitos fundamentais: quanto mais a União velar pelo respeito dos direitos fundamentais nos seus actos, menor será o risco de censura do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Objectivo da estratégia: a União deve ser exemplar

O objectivo da política que a Comissão se propõe desenvolver após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa é tornar os direitos fundamentais consagrados na Carta tão efectivos quanto

⁶ A Carta foi proclamada solenemente pelo Parlamento, o Conselho e a Comissão em Nice, em 7 de Dezembro de 2000. Em 12 de Dezembro de 2007, os Presidentes do Parlamento, do Conselho e da Comissão Europeia assinaram e proclamaram de novo solenemente a Carta. Esta segunda proclamação era necessária, dado que a Carta proclamada em 2000 foi adaptada, a fim de a tornar juridicamente vinculativa.

⁷ Os direitos e princípios contidos na Carta decorrem nomeadamente das tradições constitucionais e das convenções internacionais comuns aos Estados-Membros, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, das Cartas Sociais adoptadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

⁸ Ver ponto 1.3.

⁹ O artigo 51.º, n.º 2, da Carta precisa que esta não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados.

possível na União. A União deve ser exemplar a este respeito. A Carta não é um texto veiculador de valores abstractos, mas sim um instrumento que permite às pessoas gozarem dos direitos nela enunciados quando se encontram numa situação abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União. Por esta razão, a Comissão concentrará os seus esforços na aplicação efectiva da Carta.

O desenvolvimento de políticas específicas, baseadas nos Tratados, relativas a direitos fundamentais específicos prosseguirá, como por exemplo em matéria de protecção de dados pessoais, direitos da criança, igualdade entre homens e mulheres, não discriminação, propriedade intelectual ou livre circulação.

A exemplaridade da União é indispensável, não só para as pessoas que vivem na União, mas também para o desenvolvimento da própria União. O respeito dos direitos fundamentais dentro da União permite promover a confiança mútua entre os Estados-Membros, bem como a confiança do público em geral nas políticas da União. A falta de confiança no carácter efectivo dos direitos fundamentais nos Estados-Membros quando estes aplicam o direito da União e na capacidade da Comissão e das autoridades nacionais para os fazer respeitar impediria, nomeadamente, o funcionamento e o aprofundamento dos mecanismos de cooperação no espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Por último, é também necessário que a protecção seja efectiva para reforçar a credibilidade da actuação da União para promover os direitos humanos em todo o mundo.

A acção da União em matéria de direitos fundamentais vai além das suas políticas internas. A Carta também é aplicável à acção externa da União. Em conformidade com o artigo 21.º do TUE, a acção da União na cena internacional destina-se a promover em todo o mundo a democracia, o Estado de direito, a universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, o respeito pela dignidade humana, os princípios da igualdade e solidariedade e o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Certas normas desenvolvidas pelas Nações Unidas em matéria de direitos humanos têm uma dimensão tanto interna como externa para a União¹⁰. Assim, a União desenvolveu uma política específica destinada a promover os direitos humanos e a democratização nos países terceiros. Além disso, o artigo 8.º do TUE prevê que a União desenvolva relações privilegiadas com os países vizinhos fundadas nos valores da União. Finalmente, o artigo 49.º do TUE prevê que qualquer Estado europeu que respeite os valores nos quais se funda a União pode pedir para se tornar membro da mesma. Os critérios políticos para a adesão estabelecidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga em 1993 exigem que o país candidato disponha de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, bem como o respeito pelas minorias e a sua protecção. A abertura das negociações de adesão está assim condicionada ao preenchimento destes critérios pelo país candidato. As questões relativas aos direitos fundamentais são aprofundadas durante as negociações de adesão.

¹⁰

Todos os Estados-Membros aderiram às principais convenções das Nações Unidas em matéria de direitos humanos e o Conselho adoptou uma decisão relativa à celebração, pela Comunidade Europeia, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (JO L 23 de 27.1.2010, p. 35).

1. A UNIÃO DEVE SER EXEMPLAR

A acção da União deve ser irrepreensível em matéria de direitos fundamentais. A Carta deve constituir um guia para as políticas da União e para a respectiva aplicação pelos Estados-Membros.

1.1. Reforçar a cultura dos direitos fundamentais na Comissão

A Comissão assegura um controlo sistemático da compatibilidade das suas propostas legislativas e dos actos que adopta com a Carta. Para ter em conta o novo estatuto da Carta, este «reflexo» dos direitos fundamentais deve ser reforçado nos serviços da Comissão que elaboram estas propostas e estes actos. É necessário promover uma «cultura dos direitos fundamentais» em todas as fases do procedimento, desde as primeiras etapas da concepção de uma proposta nos serviços da Comissão, passando pela fase da avaliação de impacto, até ao controlo da legalidade do texto final de um projecto de acto.

Esta cultura dos direitos fundamentais é indispensável para o exame pormenorizado da necessidade e da proporcionalidade das propostas que a Comissão apresenta. Com efeito, com excepção de certos direitos que têm carácter absoluto¹¹, os direitos fundamentais podem, em certas condições, estar sujeitos a limitações. Estas devem estar previstas na lei, respeitar a essência dos referidos direitos e, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, ser necessárias e responder efectivamente a objectivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de protecção dos direitos e liberdades de outrem¹².

¹¹ Por exemplo, a proibição da tortura.

¹² Artigo 52.º, n.º 2, da Carta.

«Lista de controlo» dos direitos fundamentais

1. *Quais são os direitos fundamentais em causa?*
2. *Trata-se de direitos absolutos (que não podem estar sujeitos a limitações - por exemplo, a dignidade humana e a proibição da tortura)?*
3. *Quais são os impactos das diferentes opções políticas em causa sobre os direitos fundamentais? Trata-se de impactos positivos (promoção dos direitos fundamentais) ou negativos (limitação dos mesmos)?*
4. *As opções têm simultaneamente impactos positivos e negativos, em função dos direitos fundamentais em causa (por exemplo, impacto negativo sobre a liberdade de expressão e positivo sobre a propriedade intelectual)?*
5. *As eventuais limitações dos direitos fundamentais estarão formuladas de modo preciso e previsível?*
6. *Se for caso disso, as limitações aos direitos fundamentais:*
 - *são necessárias para realizar um objectivo de interesse geral ou para proteger os direitos e liberdades de outrem (quais)?*
 - *são proporcionadas tendo em conta o objectivo pretendido?*
 - *respeitam o conteúdo essencial dos direitos fundamentais em causa?*

A Comissão já tomou medidas de organização interna – «a metodologia»¹³ – para assegurar que os seus serviços efectuem uma verificação sistemática e rigorosa do respeito de todos os direitos fundamentais em causa aquando da elaboração de qualquer proposta legislativa. O relatório de avaliação desta metodologia¹⁴ demonstrou que é bem adaptada ao objectivo visado, mas que a sua aplicação concreta deve ser reforçada: deve ser mais sistemática, exaustiva e legível. O relatório sublinha também que a avaliação de impacto não é uma questão de procedimento, mas sim de substância.

A este respeito, a Comissão reforçará as acções de formação interna sobre os direitos fundamentais, de modo a permitir aos serviços responderem às questões acima evocadas e reforçarem e promoverem assim uma verdadeira cultura de respeito dos direitos fundamentais.

A metodologia utilizada pela Comissão na preparação das suas propostas é apresentada a seguir, bem como as medidas tomadas para reforçar a sua aplicação. Estas medidas contribuirão para a aplicação da política «legislar melhor». Como sublinhado no Programa de Estocolmo, a redacção da legislação da União numa linguagem clara e comprehensível contribui para facilitar o exercício efectivo dos direitos pelos cidadãos. Na linha da política «legislar melhor» e do Programa de Estocolmo, que sublinhou a importância da avaliação, a

¹³ Comunicação da Comissão «O respeito da Carta dos Direitos Fundamentais nas propostas legislativas da Comissão – Metodologia para um controlo sistemático e rigoroso» - COM (2005) 172 final de 27.4.2005.

¹⁴ Relatório sobre o funcionamento da metodologia para um controlo sistemático e rigoroso do respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais – COM(2009) 205 de 29.4.2009.

Comissão velará também por que a Carta seja tida em consideração na avaliação *ex-post* dos instrumentos da União, nomeadamente nos relatórios sobre a aplicação de legislação sensível, bem como nos processos de avaliação mútua.

Os actos não legislativos adoptados pela Comissão, como as decisões, embora não sejam objecto de uma avaliação de impacto, são também sujeitos, aquando da sua elaboração, a um controlo da respectiva compatibilidade com a Carta.

A Comissão dedicará especial atenção às propostas e actos ditos «sensíveis», ou seja, qualquer proposta legislativa, bem como aos actos de execução (artigo 291.º do TFUE) e aos actos delegados (artigo 290.º do TFUE) que suscitem questões específicas de compatibilidade com a Carta ou que visem promover especificamente um dos direitos fundamentais da Carta.

1.1.1. Consultas preparatórias

A montante da elaboração das propostas propriamente ditas, quando a Comissão lançar consultas (livro verde, comunicação, documento dos serviços, etc.) com as partes interessadas sobre questões susceptíveis de conduzir a novas propostas sensíveis, sublinhará os aspectos potencialmente relacionados com os direitos fundamentais, a fim de solicitar contribuições a esse respeito que alimentarão a avaliação de impacto. Precisará também que as eventuais propostas serão objecto de uma avaliação de impacto em conformidade com a metodologia.

1.1.2. Avaliação de impacto

As avaliações de impacto que acompanham as propostas da Comissão examinam as respectivas incidências sobre os direitos fundamentais, quando tal análise se revele pertinente. As orientações relativas à avaliação de impacto, tal como revistas em 2009¹⁵, prevêem que certos actos de execução (comitologia) susceptíveis de ter repercussões significativas também são sujeitos a uma avaliação de impacto. A avaliação de impacto deve servir para identificar os direitos fundamentais potencialmente envolvidos, o nível de interferência com o direito em questão e a necessidade e a proporcionalidade desta interferência em termos de opções de acção e de objectivos visados. No entanto, a avaliação de impacto não inclui o exame jurídico da conformidade do projecto de acto com os direitos fundamentais. Este exame é efectuado posteriormente, com base num projecto de acto concreto. As orientações relativas à avaliação de impacto especificam, relativamente a cada etapa da avaliação, de que forma devem ser tidos em conta os direitos fundamentais. A Comissão manterá a sua abordagem geral sobre a realização das avaliações de impacto, reforçando ao mesmo tempo a avaliação dos impactos sobre os direitos fundamentais¹⁶.

1.1.2.1. Integração da dimensão «direitos fundamentais» nos trabalhos dos grupos directores da avaliação de impacto

A elaboração de cada avaliação de impacto é acompanhada por um *Grupo director da avaliação de impacto*, que associa os serviços interessados da Comissão e tem um papel essencial a desempenhar em todas as fases da realização da avaliação de impacto. Os serviços competentes da Comissão colocarão à disposição destes grupos a sua experiência no domínio

¹⁵ Orientações relativas à avaliação de impacto – SEC(2009) 92 de 15.1.2009.

¹⁶ Na sua Comunicação «Regulamentação inteligente na União Europeia» – (COM(2010) 543 de 7.10.2010), a Comissão sublinhou que, para reflectir o novo estatuto da Carta, reforçaria a avaliação do impacto sobre os direitos fundamentais e elaboraria orientações operacionais sobre esta questão.

dos direitos fundamentais, com vista a assegurar que as repercussões sobre estes direitos sejam sistematicamente identificadas e analisadas num estádio precoce do processo de elaboração das políticas. Estas repercussões sobre os direitos fundamentais serão repercutidas de modo visível no relatório de avaliação de impacto, sempre que tal se justifique. Esta visibilidade contribuirá para reforçar a cultura de respeito pelos direitos fundamentais na elaboração do projecto de acto.

1.1.2.2. Orientações operacionais sobre os direitos fundamentais

A fim de assegurar o desenvolvimento de uma abordagem baseada numa verdadeira atenção aos direitos fundamentais e aconselhar os serviços da Comissão sobre a forma de avaliar o impacto de uma iniciativa sobre os direitos fundamentais, são elaboradas orientações operacionais («*operational guidance*»). Estas orientações incidirão sobre as perguntas da «lista de controlo» dos direitos fundamentais enumeradas acima.

1.1.2.3. Comité de avaliação de impacto

O *Comité de avaliação de impacto (Impact Assessment Board)* é um órgão central encarregado de exercer uma função de apoio e de controlo da qualidade, que trabalha sob a autoridade do Presidente da Comissão. É independente dos serviços responsáveis pela elaboração das políticas. O Comité examina o conjunto das avaliações de impacto da Comissão e emite pareceres sobre estas últimas, bem como sobre a qualidade da avaliação que serve de base às propostas de acção apresentadas pela Comissão. O Comité verifica sistematicamente os aspectos relativos aos direitos fundamentais nos projectos de avaliação de impacto que lhe são apresentados e, se for caso disso, formula o seu parecer sobre estas questões.

1.1.3. Redacção dos projectos de actos

1.1.3.1. Considerandos orientados

Após a avaliação de impacto, quando o projecto de proposta legislativa (ou de acto delegado ou de execução) tiver sido elaborado, a Comissão procede ao controlo da sua legalidade assegurando nomeadamente a sua compatibilidade com a Carta.

As propostas que apresentem uma conexão particular com os direitos fundamentais devem conter considerandos específicos que expliquem a sua conformidade com a Carta. O papel dos considerandos consiste em explicar o raciocínio subjacente à adopção do acto em questão, permitindo assim facilitar um eventual controlo jurisdicional da sua conformidade com a Carta. Isto significa que se deve evitar recorrer a um modelo generalizado de considerando que conclua pela conformidade com a Carta. A inserção dos considerandos não é uma mera formalidade, mas o reflexo do controlo exaustivo da conformidade da proposta em causa com a Carta.

Os considerandos que explicam a conformidade da proposta com a Carta serão orientados indicando exactamente quais os direitos fundamentais sobre os quais a proposta em causa tem impacto. Além disso, serão inseridos considerandos especialmente adaptados relativos a certos direitos fundamentais quando tal for necessário para explicar o alcance de uma disposição ou as soluções encontradas na proposta para assegurar que a limitação introduzida relativamente a um direito fundamental é justificada à luz do artigo 52.º da Carta.

1.1.3.2. Síntese dos aspectos «direitos fundamentais» na exposição de motivos

Quando a proposta legislativa tiver impacto sobre os direitos fundamentais, como atestam os seus considerandos, a exposição de motivos deve incluir uma síntese que explique de que forma foram respeitadas as obrigações relativas aos direitos fundamentais.

A exposição de motivos das propostas sensíveis será reforçada apresentando uma síntese de todos os aspectos relativos aos «direitos fundamentais» contidos na avaliação de impacto e na proposta legislativa. Esta secção explicará, nomeadamente, por que razões a Comissão considera que as limitações introduzidas nos direitos fundamentais são justificadas em termos de necessidade e de proporcionalidade. Esta síntese permitirá orientar melhor os considerandos «direitos fundamentais» que acompanham as propostas sensíveis. Reforçará a visibilidade ao mostrar que foi efectuado um exame exaustivo dos impactos e da compatibilidade.

1.2. Consideração da Carta no processo legislativo

A metodologia instaurada pela Comissão só é aplicável na fase da preparação das suas propostas. Durante o processo legislativo, as propostas da Comissão podem ser objecto de alterações por um dos co-legisladores que levantem questões sobre os direitos fundamentais, sem um exame sistemático do seu impacto e compatibilidade com os direitos fundamentais. Esta situação foi identificada pelo Conselho Europeu no Programa de Estocolmo, que convida as instituições da UE e os Estados-Membros a assegurarem que as iniciativas jurídicas sejam e se mantenham coerentes com os direitos fundamentais *«ao longo do processo legislativo, através do reforço da metodologia seguida para proceder a um controlo sistemático e rigoroso do cumprimento da Convenção Europeia e do respeito pelos direitos enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»*¹⁷. Na linha do objectivo de promover uma cultura dos direitos fundamentais ao longo de todo o processo legislativo, a Comissão está disponível para ajudar as outras instituições a encontrarem uma forma eficaz de terem em conta os efeitos das suas alterações sobre a aplicação da Carta, nomeadamente através da análise das perguntas a ter em mente (mencionadas na lista de controlo dos direitos fundamentais).

1.2.1. Alterações

As alterações dos co-legisladores às propostas da Comissão devem respeitar a Carta. A Comissão defenderá com firmeza a sua posição sobre as normas de protecção dos direitos fundamentais contidas na sua proposta e comunicará a sua oposição aos co-legisladores no caso de estes procurarem baixar estas normas. Nestes casos, não hesitará em utilizar todos os meios ao seu dispor, nomeadamente solicitar que o acto seja adoptado por unanimidade, se for caso disso, retirar a sua proposta ou introduzir um recurso de anulação contra as disposições em causa¹⁸.

1.2.2. Diálogo interinstitucional

A forma de tratar os projectos de alterações que levantam questões de compatibilidade com a Carta deve ser objecto de um diálogo interinstitucional transparente, em especial para assegurar que:

¹⁷ Ponto 2.1.

¹⁸ Ponto 3.4 do relatório de 29.4.2009.

- o impacto das alterações em questão sobre os direitos fundamentais e a sua conformidade com a Carta seja objecto de uma avaliação adequada. O acordo «*Abordagem interinstitucional comum sobre a análise de impacto*»¹⁹ prevê que, em geral, o Parlamento e o Conselho sejam responsáveis pela avaliação do impacto das suas próprias alterações «significativas». A consideração dos aspectos relacionados com os «direitos fundamentais» não é mencionada, nem o facto de qualquer alteração que levante uma questão de direitos fundamentais dever ser considerada «significativa»;
- as decisões sobre as alterações sejam tomadas ao nível adequado e que, por exemplo, no que diz respeito ao Conselho, sejam comunicadas aos ministros;
- os serviços jurídicos das três instituições sejam plenamente associados.

No âmbito de uma próxima revisão do Acordo Interinstitucional «*Abordagem comum sobre a análise de impacto*», a Comissão proporá uma disposição segundo a qual a avaliação de impacto que acompanha as propostas dos Estados-Membros²⁰, nos casos excepcionais em que o Tratado permite tais propostas, inclua também uma avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais. Além disso, no âmbito das posições que adopta sobre as propostas dos Estados-Membros, a Comissão examinará atentamente a avaliação do seu impacto sobre os direitos fundamentais.

1.3. Assegurar que os Estados-Membros respeitam a Carta na aplicação do direito da União

Os destinatários da Carta são os Estados-Membros apenas «*quando apliquem o direito da União*» (artigo 51.º, n.º 1). O respeito dos direitos fundamentais pelos Estados-Membros quando aplicam o direito da União tem um interesse comum para todos os Estados-Membros, já que é essencial para a confiança mútua, necessária para o funcionamento da União. Este princípio é particularmente importante à luz do crescimento do acervo da União em domínios em que os direitos fundamentais são particularmente importantes, como o espaço de liberdade, de segurança e de justiça, a não discriminação, a cidadania da União, a sociedade da informação e o ambiente.

A intervenção da Comissão para fazer respeitar os direitos fundamentais pautar-se-á pelos seguintes princípios:

1.3.1. Prevenção

A Comissão intensificará a sua abordagem preventiva recordando, se for caso disso, às autoridades responsáveis pela transposição dos actos legislativos a obrigação de respeitarem a Carta na aplicação da respectiva legislação e assistindo-as, nomeadamente, no âmbito dos comités de peritos encarregados de facilitar a transposição das directivas. Por exemplo, a importância do respeito da Carta, em especial dos direitos da criança, foi sublinhada no grupo de peritos criado para acompanhar a transposição da Directiva 2008/115/CE («Directiva regresso») ou no âmbito do Comité sobre a Decisão-quadro 2008/919/JAI, que altera a decisão-quadro relativa à luta contra o terrorismo.

¹⁹ Documento do Conselho 14901/05 de 24.11.2005.

²⁰ Domínios da cooperação judiciária em matéria penal, da cooperação policial e da cooperação administrativa no espaço de liberdade, de segurança e de justiça (artigo 76.º do TFUE).

1.3.2. *Processos de infracção*

Quando um Estado-Membro não respeita os direitos fundamentais ao aplicar o direito da União, a Comissão, enquanto guardiã dos Tratados, dispõe de poderes próprios para tentar pôr termo à infracção e pode, caso necessário, submeter o caso ao Tribunal de Justiça (acção por incumprimento). A Comissão só poderá intervir se a situação em causa tiver um elemento de conexão com o direito da União. A existência de um elemento de conexão com o direito da União depende da situação concreta em causa²¹.

A Comissão está determinada a utilizar todos os meios à sua disposição para assegurar o respeito da Carta pelos Estados-Membros no âmbito da aplicação do direito da União. Intentará, sempre que necessário, processos de infracção contra os Estados-Membros por não respeitarem a Carta no âmbito da aplicação do direito da União. As infracções que levantam questões de princípio ou que têm consequências negativas particularmente importantes para os cidadãos serão objecto de tratamento prioritário.

1.3.3. *Situações não abrangidas pela Carta*

A Carta não se aplica nas situações de violação dos direitos fundamentais que não apresentem qualquer elemento de conexão com o direito da União. Os Estados-Membros têm os seus próprios sistemas de protecção dos direitos fundamentais, assegurados pelos tribunais nacionais, e a Carta não os substitui. Compete, por conseguinte, aos tribunais nacionais assegurar o respeito pelos direitos fundamentais e aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias em conformidade com as suas legislações nacionais e obrigações internacionais. Nestas situações, a Comissão não tem poder para intervir enquanto guardiã dos Tratados.

O artigo 7.º do TUE prevê um dispositivo que permite às instituições da União agir quando existe um *risco manifesto de violação grave* ou uma *violação grave e persistente* por um Estado-Membro dos valores referidos no artigo 2.º do TUE, que incluem o respeito dos direitos humanos. Trata-se de um mecanismo político de último recurso destinado a situações de carácter excepcional com uma dimensão sistemática e estrutural²². Quando exista um risco manifesto de violação grave destes valores, o referido mecanismo pode ser accionado por uma proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão.

2. INFORMAR MELHOR OS CIDADÃOS

2.1. Necessidade de informação

Para que os direitos consignados na Carta sejam efectivos, é necessário que os cidadãos sejam bem informados sobre os mesmos e sobre os meios existentes para os fazer valer quando não são respeitados. A necessidade de informação sobre as vias de recurso afigura-se particularmente importante no que diz respeito:

²¹ Por exemplo, existe um elemento de conexão quando uma legislação nacional transpõe uma directiva da União de modo contrário aos direitos fundamentais, ou quando uma autoridade pública aplica um acto legislativo da União de modo contrário aos direitos fundamentais, ou quando uma decisão judicial nacional definitiva aplica ou interpreta o direito da União de modo contrário aos direitos fundamentais.

²² As condições de aplicação deste dispositivo foram explicadas na Comunicação da Comissão sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia. Respeito e promoção dos valores em que a União assenta – COM (2003) 606 de 15.10.2003.

- aos direitos da criança, por exemplo, o problema mencionado mais frequentemente pelos jovens diz respeito ao desconhecimento da forma como defender os seus direitos e a quem se dirigir (80 %)²³. A Agência dos Direitos Fundamentais sublinhou o mesmo tipo de dificuldade em matéria de discriminação²⁴;
- à dificuldade em saber quais as vias de recurso adequadas e à confusão relativamente ao seu papel, que podem levar os queixosos a «baterem à porta errada». Assim, a Comissão recebe numerosas cartas relativas a situações relativamente às quais os Tratados não lhe conferem qualquer poder, já que não são abrangidas pelo direito da União. A este respeito, a Comissão recorda que compete às autoridades nacionais, incluindo os tribunais, pronunciar-se sobre os casos de alegadas violações dos direitos fundamentais e que a Comissão não é uma instância de recurso contra as decisões dos tribunais nacionais ou internacionais;
- à falta de informações adequadas, que aumenta a complexidade dos recursos e as dificuldades práticas da sua aplicação (língua, conhecimento do procedimento e custos dos processos, situação do queixoso, etc.) que podem dissuadir as vítimas de violações dos direitos fundamentais de os exercer («queixosos invisíveis»).

2.2. Acção da Comissão

Para dar resposta a estas dificuldades, é necessário realizar acções de comunicação orientadas e adaptadas a estas diferentes situações.

2.2.1. *Informar sobre o papel da União em matéria de direitos fundamentais*

A Comissão reforçará a sua acção de informação sobre o papel e as competências da União em matéria de direitos fundamentais, bem como sobre as suas possibilidades de intervenção, velando pelo respeito das necessidades linguísticas dos cidadãos e dos profissionais:

- serão disponibilizadas aos queixosos e às partes interessadas explicações adaptadas ao público visado, por exemplo comprehensível para as crianças. Em especial, as respostas da Comissão às queixas individuais que não sejam da sua competência conterão um anexo explicativo sob a forma de «*Perguntas frequentes*»;
- serão incentivadas a informação e a formação dos profissionais do direito e das autoridades judiciais, incluindo os juízes, nomeadamente através da Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial, da Rede Judiciária Europeia em matéria penal ou do Fórum Europeu da Justiça.

2.2.2. *Informar sobre as vias de recurso existentes*

É essencial que as pessoas que se consideram vítimas de uma violação dos direitos fundamentais tenham acesso a informações práticas sobre as vias de recurso existentes nos Estados-Membros para tratar os casos de alegadas violações dos direitos fundamentais. A Comissão tomará as seguintes medidas:

²³ Quando se pergunta aos jovens com idades entre os 15 e os 18 anos quais os problemas com que os jovens com menos de 18 anos podem ser confrontados quando procuram defender os seus direitos. Flash Eurobarómetro n.º 273. Maio de 2009. «The Rights of the Child».

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

- velará por que, em 2011, o portal **e-justice** esteja em condições de facultar informações aos cidadãos sobre as vias de recurso existentes em caso de alegadas violações dos direitos fundamentais;
- lançará uma reflexão conjunta sobre a informação relativa às vias de recurso em matéria de direitos fundamentais com a Comissão das Petições do Parlamento Europeu, as instituições nacionais no domínio dos direitos humanos ou as autoridades nacionais competentes, as secretarias do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e outras instâncias do Conselho da Europa.

3. RELATÓRIO ANUAL SOBRE A APLICAÇÃO DA CARTA

A Comissão apresentará um relatório anual sobre a aplicação da Carta, que terá dois objectivos:

- permitir fazer o ponto da situação sobre os progressos realizados, de modo transparente, contínuo e coerente. Identificará o que foi feito e o que resta fazer para assegurar a aplicação efectiva da Carta;
- permitir uma troca de impressões anual com o Parlamento Europeu e o Conselho.

O relatório anual constituirá um novo mecanismo útil para pôr em destaque a forma como é aplicada a Carta dos Direitos Fundamentais da União. Com base nas acções mencionadas na presente comunicação, a Comissão descreverá a forma como teve em conta os direitos fundamentais na elaboração das suas iniciativas. Permitirá também à Comissão explicar de que modo a Carta foi tida em consideração aquando do processo legislativo, perante o Parlamento e o Conselho.

O relatório anual abrangerá todos os direitos contidos na Carta e a forma como são aplicados no âmbito das competências da União. Embora tendo uma cobertura diferente, completará o relatório anual sobre os direitos humanos e a democracia no mundo, que cobre a acção da União nos países terceiros²⁵. O relatório concentrar-se-á, em primeiro lugar, nas actividades das instituições da União, em especial nas da Comissão. Ao cobrir o conjunto dos direitos da Carta de modo contínuo, ano após ano, o relatório permitirá comparar os progressos realizados e identificar o aparecimento de novos problemas.

O relatório anual terá em conta as diferentes questões submetidas à Comissão pelos cidadãos, pelos membros do Parlamento Europeu ou pelas partes interessadas e identificará assim as diferentes questões que suscitam preocupação. Ao identificar as questões que foram notificadas a justo título à Comissão e as que são da competência de outras autoridades, o relatório contribuirá também para melhorar a informação facultada aos cidadãos sobre a forma de fazerem valer os seus direitos.

O relatório anual apresentará a acção da Comissão destinada a velar pela aplicação efectiva da Carta no terreno, por exemplo através de processos de infracção ou de acções de informação. Ao melhorar a transparência e a divulgação de informações sobre a Carta, o relatório poderá

²⁵

Ver, por exemplo, «*Direitos humanos e democracia no mundo: Relatório sobre as acções da UE – Julho de 2008 a Dezembro de 2009*».

ajudar os Estados-Membros a darem cumprimento à mesma quando aplicam o direito da União e contribuir assim para evitar o recurso aos processos de infracção.

Para elaborar o seu relatório anual, a Comissão trabalhará em parceria com todas as instituições e partes interessadas a fim de recolher as informações e os dados necessários, incluindo a jurisprudência em matéria de direitos fundamentais do Tribunal de Justiça, do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e dos tribunais nacionais, quando diga respeito ao direito da União.

O **Parlamento Europeu**, nomeadamente através das perguntas e das petições, é um intermediário essencial para conhecer a situação dos direitos fundamentais nos Estados-Membros sobre questões da competência da União. A Comissão explorará com o Parlamento a melhor forma de cooperar e partilhar os esforços envidados no âmbito dos trabalhos sobre o seu relatório anual e dos mecanismos de cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais.

Com a criação da **Agência dos Direitos Fundamentais**, a União dotou-se de um instrumento ao serviço das suas instituições e dos Estados-Membros, quando aplicam o direito da União, cuja principal missão consiste em fornecer dados fiáveis e comparáveis em matéria de direitos fundamentais. Estas informações serão cruciais para o relatório anual. A Comissão incentiva a Agência a recolher estes dados.

Para elaborar o seu relatório, a Comissão terá também em conta as informações transmitidas por todos os intervenientes, incluindo **as instâncias nacionais**, como os supremos tribunais, as autoridades nacionais independentes que se ocupam dos direitos humanos e as autoridades nacionais responsáveis pela avaliação do impacto das legislações nacionais nos direitos fundamentais. Os mecanismos de acompanhamento do **Conselho da Europa** e das **Nações Unidas** podem também constituir uma fonte de informações pertinentes para a acção da União e dos Estados-Membros quando aplicam o direito da União. As informações provenientes da **sociedade civil** também serão tidas em conta, já que as ONG ocupam uma posição privilegiada para conhecer a realidade do terreno.

O relatório anual permitirá assim a todos os intervenientes contribuir para o processo contínuo de aplicação da Carta e, ao tornar este processo visível e transparente, promoverá uma dinâmica dos direitos fundamentais na União Europeia. A Comissão está a preparar o primeiro relatório anual, que cobrirá o ano de 2010 e deverá ser publicado na Primavera de 2011.

A estratégia apresentada pela Comissão assenta num objectivo claro: a União deve ser exemplar para assegurar que os direitos fundamentais contidos na Carta se tornem uma realidade. A Comissão procurou atingir este objectivo, em especial reforçando a avaliação do impacto das suas propostas sobre os direitos fundamentais. Incentivará também as outras instituições da União a assegurarem o pleno respeito da Carta no seu trabalho legislativo. Recordará aos Estados-Membros, sempre que necessário, a importância de respeitarem a

Carta quando aplicam o direito da União. Desenvolverá uma comunicação orientada para as necessidades dos cidadãos.

Esta estratégia será eficaz se for seguida de modo contínuo, determinado e transparente, em associação com todas as partes interessadas. A Comissão decidiu apresentar anualmente um relatório anual sobre a aplicação da Carta, a fim de dar informações sobre os progressos realizados e orientar o desenvolvimento da sua política. Este compromisso confirma a determinação da Comissão em pôr a Carta em prática.