

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.4.2009
COM(2009) 205 final

RELATÓRIO

SOBRE O FUNCIONAMENTO DA METODOLOGIA PARA UM CONTROLO SISTEMÁTICO E RIGOROSO DO RESPEITO PELA CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

RELATÓRIO

SOBRE O FUNCIONAMENTO DA METODOLOGIA PARA UM CONTROLO SISTEMÁTICO E RIGOROSO DO RESPEITO PELA CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1. INTRODUÇÃO

Ao apresentar a Comunicação de 2005 intitulada “O respeito da Carta dos Direitos Fundamentais nas propostas legislativas da Comissão – Metodologia para um controlo sistemático e rigoroso”¹, o Presidente da Comissão sublinhou a determinação da instituição em integrar na legislação europeia uma cultura dos direitos fundamentais. A metodologia – juntamente com a criação, em Dezembro de 2004, de um grupo de Comissários para os direitos fundamentais, a luta contra a discriminação e a igualdade de oportunidades – foi uma das iniciativas emblemáticas do compromisso desta Comissão de levar a sério os direitos fundamentais. Ao definir esta metodologia, destinada a assegurar que os serviços da Comissão verifiquem sistemática e rigorosamente o respeito por todos os direitos fundamentais em causa aquando da redacção de propostas legislativas², a Comunicação de 2005 consagrava os instrumentos práticos que permitiriam traduzir as intenções em resultados concretos.

Em 2007, a Comissão decidiu preparar uma avaliação do controlo interno. É este o objectivo do presente relatório, cuja elaboração foi adiada para ter em conta dois novos elementos: a criação da Agência dos Direitos Fundamentais e a revisão de 2009 das orientações da Comissão em matéria de avaliação de impacto.

2. A VERIFICAÇÃO DO RESPEITO PELOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PRÁTICA

2.1. Panorâmica geral

A experiência adquirida ao longo dos anos, após a adopção da Comunicação de 2005, demonstrou que as questões relacionadas com os direitos fundamentais podem surgir nas mais diferentes áreas. Citamos alguns exemplos, que ilustram a diversidade dos temas.

No Regulamento Reach³, a obrigação de partilha de dados entre registantes suscitou questões relacionadas com o direito de propriedade. A obrigação foi considerada aceitável, na medida em que era necessária para proteger o ambiente e que se destinava, nomeadamente, a evitar ensaios repetidos em animais. Estas conclusões foram inseridas nos considerandos do regulamento.

¹ COM(2005) 172 final de 27.4.2005.

² A Comunicação de 2005 e o presente relatório abordam a questão do respeito pelos direitos fundamentais; porém, a Comissão deve também assegurar que as suas propostas respeitem não só a Carta dos Direitos Fundamentais e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, como também as convenções de direitos humanos das Nações Unidas que foram ratificadas por todos os Estados-Membros.

³ Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), que cria a Agência Europeia das Substâncias Químicas, que altera a Directiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Directiva 76/769/CEE do Conselho e as Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão.

No domínio da política agrícola, foi analisada a questão da imposição aos Estados-Membros da obrigação de publicar uma lista de beneficiários dos financiamentos do desenvolvimento rural. Esta obrigação levantava a questão da protecção dos dados pessoais. Após uma análise que seguiu o critério da necessidade, concluiu-se que qualquer interferência na protecção dos dados se justificava pela necessidade de aumentar a transparência da actuação comunitária no domínio do desenvolvimento rural, contribuindo para uma melhor gestão financeira dos fundos públicos em questão, para reforçar o respectivo controlo e evitar distorções de concorrência entre os beneficiários das medidas de desenvolvimento rural. Estas conclusões foram inseridas nos considerandos do acto da Comissão⁴.

Um último exemplo provém do domínio aduaneiro. No âmbito da revisão do Código Aduaneiro⁵, colocou-se a questão do direito dos operadores a serem ouvidos pelas autoridades aduaneiras em procedimentos relacionados com a aplicação da legislação aduaneira. Considerou-se que este direito a ser ouvido era uma obrigação decorrente da Carta e o direito em causa foi consagrado no artigo 16.º do referido código.

Contudo, foi a importância crescente da actividade legislativa no domínio da Justiça, Liberdade e Segurança que, inevitavelmente, conferiu grande relevo ao facto de a Comunidade e a União intervirem cada vez mais em domínios que incidem directamente sobre os direitos fundamentais. Nesta matéria, mais do que em quaisquer outras, a Comissão confronta-se com questões delicadas e controversas, relacionadas com a necessidade e a proporcionalidade das eventuais limitações dos direitos fundamentais.

Atendendo ao tipo de questões abrangidas pelo domínio da Justiça, Liberdade e Segurança (a luta contra a criminalidade, nomeadamente o terrorismo, a imigração, o asilo, o controlo das fronteiras, para citar apenas algumas), não é de estranhar que esta política assuma um lugar proeminente em termos de controlo do respeito pelos direitos fundamentais nas propostas legislativas da Comissão. Citando, apenas a título de exemplo, a política de imigração e asilo, constata-se que se colocam repetidamente várias questões delicadas em termos de direitos fundamentais, relacionando-se as mais comuns com a proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes (artigo 4.º da Carta), o direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º da Carta), o direito ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º da Carta), a protecção de dados pessoais (artigo 8.º da Carta), o direito de asilo (artigo 18.º da Carta), a protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição (artigo 19.º da Carta), a não discriminação (artigo 21.º da Carta), os direitos das crianças (artigo 24.º da Carta), o direito à acção e a um tribunal imparcial (artigo 47.º da Carta).

2.2. Estudo de um caso – o “pacote do asilo”

Muitas das questões atrás referidas reflectiram-se no “pacote do asilo”⁶, adoptado pela Comissão em Dezembro de 2008. Este pacote constitui uma ocasião de estudo especialmente

⁴ Considerando 42 do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de Dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

⁵ Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário.

⁶ Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros, COM(2008) 815 final (Directiva das Condições de Acolhimento).

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo

pertinente, que demonstra o modo como a Comissão procede, na prática, ao controlo interno do respeito pelos direitos fundamentais.

No que se refere à proposta de alteração da Directiva das Condições de Acolhimento, as questões mais delicadas que se colocavam em termos de direitos fundamentais referiam-se à retenção dos requerentes de asilo, ao direito à acção e a um tribunal imparcial e aos direitos das crianças. Ao abordar estas questões procurou-se garantir o respeito não só pela Carta dos Direitos Fundamentais, mas também pelas normas internacionais relevantes, nomeadamente a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção de Genebra e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

No que se refere à retenção, foi considerado essencial em termos de respeito pelos direitos fundamentais que a proposta confirmasse novamente o princípio⁷ de que as pessoas não devem ser retidas apenas por solicitarem protecção internacional. Seguidamente, a proposta estabelece parâmetros claros para o recurso à retenção, em derrogação a esse princípio; no que a este ponto se refere, a proposta segue as orientações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) sobre os critérios e normas aplicáveis à retenção dos requerentes de asilo e a Recomendação (2003) 5 do Comité dos Ministros do Conselho da Europa sobre medidas de retenção dos requerentes de asilo. Com base nestes textos, a proposta prevê que a retenção só deve ser praticada em casos excepcionais, por um número limitado de motivos, tal como se prescreve nas orientações. Também em conformidade com as orientações do ACNUR e a recomendação do Conselho da Europa, a proposta garante igualmente que os requerentes de asilo, nomeadamente as pessoas vulneráveis, sejam retidos em condições humanas e dignas. Principalmente, a este respeito a proposta prevê que os requerentes de asilo não devem ser retidos em estabelecimentos prisionais, mas antes em instalações especiais para o efeito, que tenham em conta considerações de género sexual.

A fim de garantir o respeito pelo direito à acção e a um tribunal imparcial, a proposta introduz várias garantias processuais no que respeita à retenção. Assim, a retenção só pode ser decretada pelas autoridades judiciais. Em casos urgentes, pode ser ordenada por autoridades administrativas, mas nesse caso a decisão deve ser confirmada pelas autoridades judiciais no prazo de 72 horas a contar do início da retenção. Além disso, a retenção deve ser decretada pelo período mais breve possível e, nomeadamente, não deve exceder o tempo razoavelmente necessário para cumprir as formalidades administrativas. A manutenção da retenção deve ser examinada periodicamente por uma autoridade judicial. Um requerente de asilo retido deve ter acesso gratuito a assistência jurídica e/ou representação, quando não puder pagar os custos correspondentes. Estas disposições são essenciais para garantir o direito à acção e a um tribunal imparcial, em caso de retenção.

apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, COM(2008) 820 final (Regulamento de Dublin).

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva do Regulamento (CE) n.º [...] [que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida], COM/2008/0825 final (Regulamento Eurodac).

⁷ Já estabelecido na Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (Directiva dos Procedimentos).

No que diz respeito aos direitos das crianças, a preocupação consistiu em assegurar que os interesses superiores da criança constituíssem uma consideração primordial. No que se refere à possível retenção de menores, a proposta refere claramente os elementos que devem estar na base da avaliação dos interesses superiores da criança em tal caso. Além disso, a fim de respeitar o artigo 37.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, a proposta prevê que a retenção de um menor deve ser utilizada unicamente como medida de último recurso e ter a duração mais breve possível. Finalmente, é proibido reter menores não acompanhados.

A proposta de alteração do Regulamento de Dublin coloca também questões relacionadas com a retenção, o direito à acção e a um tribunal imparcial e os direitos das crianças, tendo sido aplicadas soluções semelhantes às da proposta sobre as condições de acolhimento. No que se refere à retenção, merece ser sublinhada uma questão relacionada com as especificidades do sistema de Dublin, a saber, a retenção de um requerente de asilo antes da transferência para outro Estado-Membro ao abrigo de procedimento de Dublin. A proposta prevê que a retenção só pode ter lugar se existir um risco significativo de fuga e após a notificação da decisão de transferência. Esta questão exige uma avaliação da necessidade e da proporcionalidade. São definidos parâmetros claros que determinam as condições em que é adequado recorrer a esta possibilidade: a decisão de retenção deve ser baseada na avaliação individual de cada caso e deve ser analisada a possibilidade de aplicação de medidas alternativas menos coercivas, tais como a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução, o dever de permanecer num determinado local ou outras medidas destinadas a prevenir o risco de fuga. Além disso, no que respeita à decisão de retenção, são asseguradas salvaguardas jurídicas, como a fundamentação da decisão e a possibilidade de recurso.

O direito à unidade da família foi também reforçado. Assim, a proposta torna obrigatória a reunificação de familiares dependentes e alarga a definição de “membros da família” no que se refere aos menores, a fim de assegurar uma melhor protecção dos “interesses superiores da criança”. Além disso, os requerentes de asilo poderão também reunir-se com os membros da respectiva família que beneficiem de protecção subsidiária.

As principais questões suscitadas pelo Regulamento Eurodac no que se refere ao respeito pelos direitos fundamentais centram-se na protecção de dados pessoais. No que a este ponto se refere, a proposta procura melhorar a gestão da eliminação dos dados do sistema e o controlo da Comissão e da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados em matéria de acesso das autoridades nacionais aos dados do Eurodac.

A experiência do pacote do asilo demonstra que a metodologia de controlo do respeito pelos direitos fundamentais implica não só um elemento processual como também um elemento material. A metodologia não é um fim em si mesma. O respeito pelos direitos fundamentais não é um simples mecanismo ou apenas uma obrigação processual; é uma obrigação material. Ao sublinhar o seu respeito pelos direitos fundamentais, a Comissão assumiu uma obrigação substantiva, que implica que a actividade legislativa da União deve ser irrepreensível do ponto de vista do respeito pelos direitos fundamentais. No âmbito do pacote do asilo, a Comissão procurou ser fiel às suas obrigações substantivas; esforçou-se por assegurar que o ponto de partida fosse a afirmação do direito fundamental relevante e, em seguida, que qualquer eventual limitação não só fosse sujeita aos testes da necessidade e da proporcionalidade, como também rodeada de salvaguardas, nomeadamente em termos processuais e de recurso judicial.

2.3. Balanço

A experiência dos anos decorridos desde a adopção da Comunicação de 2005 demonstrou que a Comissão teve de formular juízos difíceis em matéria de necessidade e de proporcionalidade e que a metodologia se confrontou com questões delicadas, ao tentar determinar se as soluções adoptadas cumpriam as normas requeridas, tal como são estabelecidas na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (Tribunal de Estrasburgo) e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Tribunal de Justiça). A Comissão considera que os princípios da necessidade e da proporcionalidade foram respeitados nas suas propostas; o seu compromisso para uma cultura de respeito pelos direitos fundamentais é real e substantivo.

Finalmente, observe-se que, no que se refere à análise qualitativa e quantitativa do controlo do respeito pelos direitos fundamentais, o público em geral não tem conhecimento dos resultados positivos dessa análise, exactamente porque a aplicação do controlo eliminou os problemas existentes sob esse ponto de vista. Na Directiva dos Procedimentos foi prevista uma base jurídica para a elaboração de uma lista de países terceiros considerados seguros para efeitos de apreciação de um pedido de asilo. Na sequência da aplicação da metodologia, considerou-se que essa lista, avaliada à luz do princípio do *non-refoulement* (não expulsão) previsto na Convenção de Genebra e do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, suscitava preocupações graves. A Comissão considerou assim inadequado apresentar uma proposta nesse sentido.⁸

3. MELHORAR O MECANISMO DE CONTROLO

3.1. Avaliação de impacto

As orientações relativas à avaliação de impacto da Comissão foram recentemente objecto de um processo de revisão⁹ que implicou uma consulta pública. Uma questão que foi referida em várias contribuições para essa consulta e que, de resto, tinha sido já mencionada no relatório Voggenhuber¹⁰ era a da maior visibilidade dos direitos fundamentais no processo de avaliação de impacto. Em resposta a esta observação, na versão revista das orientações relativas à avaliação de impacto procurou-se reforçar mais claramente do que na versão de 2005 que, por um lado, garantir o respeito pelos direitos fundamentais, tal como são definidos na Carta, é um objectivo global da União e que, por outro lado, os direitos fundamentais impõem limites à actividade da União. As orientações recordam também especificamente que certos direitos fundamentais são absolutos e não podem ser limitados, ao passo que outros só podem ser limitados mediante uma demonstração da necessidade e da proporcionalidade dessa limitação. Trata-se de uma declaração clara sobre as restrições impostas nesta matéria em termos de opções políticas. Finalmente, as orientações contêm uma lista de todos os direitos fundamentais consagrados na Carta, permitindo assim estabelecer uma correlação directa entre a Carta e as questões classificadas nas três categorias de impactos – económicos, sociais e ambientais. Esta correlação contribuirá para sublinhar que as questões têm um conteúdo real e estão ligadas a direitos concretos.

⁸ O Tribunal de Justiça concluiu posteriormente que a base jurídica prevista na Directiva era incompatível com o Tratado; ver acórdão de 6 de Maio de 2008, no processo C-133/06 Parlamento/Conselho.

⁹ As novas orientações foram adoptadas em 28 de Janeiro de 2009 e podem ser consultadas em: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

¹⁰ Relatório Voggenhuber do Parlamento Europeu de 12.2.2007 sobre o respeito da Carta dos Direitos Fundamentais nas propostas legislativas da Comissão: metodologia para um controlo sistemático e rigoroso.

No relatório Voggenhuber, a Comissão é convidada a incluir nas suas orientações relativas à avaliação de impacto uma categoria distinta relativa aos impactos sobre os direitos fundamentais, além das três categorias actuais. Na Comunicação de 2005, a Comissão explicava a sua posição sobre a manutenção das três categorias. Como se sublinha nos pontos 12 a 15 dessa Comunicação, o motivo para as questões relacionadas com os direitos fundamentais serem tratadas com alguma prudência no processo de avaliação de impacto é que a avaliação de impacto não funciona nem pode funcionar como controlo dos direitos fundamentais. Não pode substituir o controlo jurídico. Em última análise, a verificação do respeito pelos direitos fundamentais só pode ser efectuada através de uma avaliação jurídica, baseada numa proposta de texto legislativo já fixada. Porém, apesar de a avaliação de impacto não constituir em si mesma um controlo jurídico do respeito pelos direitos fundamentais, a Comissão reconhece que esta avaliação pode preparar o terreno para a verificação do respeito pelos direitos fundamentais nas propostas legislativas. Pode contribuir para identificar os direitos consagrados na Carta que podem estar em causa ou ser afectados pela iniciativa relevante; em seguida, ao identificar as opções de acção, a avaliação de impacto deve descrever o grau de interferência no direito¹¹ e a necessidade dessa interferência em termos de opções de acção e de objectivos políticos a atingir. A avaliação de impacto contribuirá assim, através dessa análise, para o controlo jurídico posterior e é neste controlo jurídico do texto concreto que se vai apurar se a interferência é admissível em termos de necessidade e proporcionalidade e à luz da jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo e do Tribunal de Justiça, quando se procede à análise da legalidade das limitações dos direitos fundamentais.

Apesar de não ter criado nas orientações relativas à avaliação de impacto uma categoria distinta de impactos sobre os direitos fundamentais, como se preconizava no relatório Voggenhuber, a Comissão assegurou nas orientações revistas uma maior visibilidade das questões relacionadas com os direitos fundamentais e os impactos sobre esses direitos. Esta maior visibilidade contribuirá para desencadear e depois para reforçar a integração dos direitos fundamentais, numa etapa inicial do processo de elaboração da política da Comissão.

Uma outra questão para a qual se chamava a atenção no relatório Voggenhuber era a das medidas adoptadas mediante o procedimento de comitologia. Como o comprova o ponto 16 da Comunicação de 2005, a Comissão estava ciente do facto de que os actos que adopta mediante o procedimento de comitologia podem também ter impactos sobre os direitos fundamentais e, efectivamente, um dos exemplos citados *supra* de verificação dos direitos fundamentais dizia respeito a um acto adoptado no âmbito do procedimento de comitologia¹². Porém, a Comissão está também ciente de que este é um domínio em que a integração dos direitos fundamentais deve ser aperfeiçoada. Nas orientações revistas, ao contrário da versão anterior, os actos adoptados pelo procedimento de comitologia são objecto de uma referência específica e é sublinhada a necessidade de uma avaliação exhaustiva dos respectivos impactos. Esta referência contribuirá para assegurar que as medidas de comitologia, que têm impactos significativos, inclusive sobre os direitos fundamentais, passem a ser objecto de escrutínio numa etapa inicial e, portanto, não sejam subtraídas ao controlo efectuado de acordo com a metodologia.

¹¹ No pressuposto de que certos direitos, tais como a proibição da tortura, são absolutos e não podem ser limitados.

¹² Regulamento n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de Dezembro de 2006, citado anteriormente na nota 3.

3.2. Exposição de motivos e considerandos

O pacote relativo ao asilo constitui um exemplo de uma redacção mais adequada dos considerandos, em termos de abordagem específica dos direitos que estão directamente em causa na proposta. Este exemplo passará a ser a norma¹³; a redacção dos considerandos deverá ser mais específica, indicando exactamente os direitos que são afectados pela proposta e a forma como as soluções nela previstas permitem respeitar as obrigações em termos de direitos fundamentais. Neste sentido, uma exposição de motivos mais específica permitirá demonstrar melhor que os direitos fundamentais são respeitados. Em termos práticos, será necessário que a Comissão seja mais selectiva quando inclui considerandos sobre a Carta nas suas propostas legislativas. Esses considerandos serão incluídos quando uma proposta tem implicações graves em termos de direitos fundamentais. Nesses casos não só deverá haver um considerando “normalizado”, confirmando o respeito pela Carta, como também considerandos individualizados e específicos sobre direitos específicos.

Na exposição de motivos das propostas do pacote do asilo são também apresentadas explicações específicas sobre as implicações das propostas do ponto de vista dos direitos fundamentais, demonstrando assim como foi alcançado o respeito pelos direitos fundamentais. Na Comunicação de 2005 previa-se, efectivamente, que sempre que uma proposta legislativa contivesse o tal considerando “normalizado” relativo à Carta, seria incluída na exposição de motivos um ponto correspondente ao considerando, no qual se exporiam resumidamente as razões que permitiam concluir que a proposta respeitava os direitos fundamentais. A abordagem da compatibilidade com os direitos fundamentais num ponto específico da exposição de motivos não tem sido talvez tão praticada como o previa a Comunicação de 2005¹⁴. Porém, de agora em diante, sempre que uma proposta legislativa tiver um impacto efectivo sobre os direitos fundamentais, tal como comprovado nos seus considerandos, a exposição de motivos deverá incluir um ponto no qual se justifique sucintamente como é que as obrigações em termos de direitos fundamentais foram respeitadas.

3.3. A Agência dos Direitos Fundamentais

A Agência dos Direitos Fundamentais iniciou oficialmente a sua actividade em 1 de Março de 2007. A Comissão está decidida a tirar partido da competência técnica da Agência para apoiar e reforçar a metodologia, o que poderá ser alcançado de várias formas.

Os relatórios e inquéritos da Agência podem ser utilizados como contributos para a preparação de iniciativas e acções da Comissão, o que já acontece. Por exemplo, a Agência está a trabalhar agora num estudo sobre o impacto no terreno da Directiva da Igualdade Racial¹⁵, que constituirá um contributo para o relatório da Comissão sobre a aplicação desta directiva. Em 2009, um estudo sobre a promoção dos direitos dos imigrantes irregulares nos procedimentos de repatriamento voluntário e involuntário contribuirá para facilitar a aplicação da Directiva do Regresso¹⁶. A Agência será também convidada a participar no processo de consulta sobre novas iniciativas, habitualmente organizado (Livros Verdes, comunicações,

¹³ Esta questão foi também abordada especificamente no relatório Voggenhuber.

¹⁴ Ponto 23.

¹⁵ Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

¹⁶ Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

questionários, etc.). Por exemplo, a Agência foi consultada recentemente sobre as prioridades futuras na área da Liberdade, Segurança e Justiça, no contexto da elaboração do próximo programa plurianual nesta área.

A Comissão¹⁷ pode solicitar à Agência que efectue investigação ou estudos exploratórios ou que formule pareceres sobre temas específicos. A Comissão utilizou já esta possibilidade para solicitar à Agência a realização de um estudo sobre indicadores da aplicação dos direitos da criança, que constituirá um contributo para a estratégia sobre os direitos da criança que a Comissão se propõe apresentar em 2010.

A Comissão pode tirar partido da competência técnica da Agência de todas estas formas, respeitando simultaneamente os parâmetros da relação existente entre a Agência e a Comissão. No que a este ponto se refere, recorde-se que a análise da conformidade das propostas com os direitos fundamentais não está incluída no mandato da Agência.

3.4. Acompanhamento do processo legislativo

Na Comunicação de 2005 sublinhava-se a responsabilidade da Comissão de defender as normas de direitos fundamentais estabelecidas na sua proposta no decurso do processo legislativo. Para tal referia-se na Comunicação que a Comissão se reservava em última análise o direito de introduzir um recurso de anulação contra um acto que considerasse incompatível com os direitos fundamentais. No relatório Voggenhuber era fortemente apoiada a introdução de um recurso de anulação por violação dos direitos fundamentais; sublinhava-se igualmente no relatório o direito da Comissão de retirar a sua proposta, se ao longo de todo o processo legislativo fossem introduzidas alterações que violassem um direito fundamental.

A Comissão reconhece a sua responsabilidade nesta matéria, mas deve também sublinhar as obrigações concomitantes dos co-legisladores, que estão igualmente vinculados pela obrigação de respeitar os direitos fundamentais.

No decurso do processo legislativo, a Comissão defenderá fortemente a sua posição no que se refere às normas de direitos fundamentais da sua proposta e assinalará também fortemente a sua oposição aos co-legisladores que tentem ficar aquém dessas normas. A Comissão recorrerá para o efeito a todos os meios à sua disposição, incluindo a exigência de que o acto seja adoptado por unanimidade.

Em último caso, e como foi já referido na Comunicação de 2005, a Comissão está disposta a ter em consideração a possibilidade de introduzir um recurso de anulação: o recurso de anulação poderá ser utilizado estrategicamente quando o legislador tiver introduzido na proposta da Comissão alterações específicas que esta considere uma violação clara dos direitos fundamentais. Em caso de alterações específicas desse tipo que possam ser separadas do resto do instrumento, um recurso de anulação é a melhor opção. As disposições contestadas podem ser retiradas isoladamente, preservando simultaneamente as outras disposições do acto legislativo, que podem representar um progresso válido que a Comissão não gostaria de sacrificar.

Quando, por outro lado, o legislador se tiver desviado significativamente da proposta da Comissão em termos de protecção dos direitos fundamentais, de tal modo que o centro de gravidade da proposta tenha sido alterado nesse domínio, a opção preferida será a retirada da

¹⁷ E também o Parlamento e o Conselho.

proposta. A posição de longa data da Comissão tem sido a de que o seu direito de iniciativa implica também o direito de retirar a proposta inicial, nos casos em que as alterações nela introduzidas pelo legislador dêem azo a uma ilegalidade manifesta ou a uma distorção grave da proposta da Comissão.

4. CONCLUSÃO

A experiência adquirida desde 2005 demonstrou que a metodologia está bem concebida no que se refere ao objectivo a atingir, mas que a sua aplicação prática deve ser reforçada. Os aspectos referidos no presente relatório, a revisão das orientações relativas à avaliação de impacto, uma redacção mais específica dos considerandos e o recurso à competência da Agência contribuirão para melhorar a aplicação da metodologia. Porém, o elemento mais importante que urge aperfeiçoar é o elemento humano. Deve ser promovida nos serviços da Comissão a integração dos direitos fundamentais quando está em causa a criação de propostas e iniciativas e deve ser fomentada uma “cultura dos direitos fundamentais” desde as primeiras etapas da concepção de uma proposta da Comissão.

Finalmente, o compromisso de respeitar os direitos fundamentais deve constituir um objectivo comum de todas as Instituições que participam no processo legislativo.