



Bruxelas, 19.5.2016
COM(2016) 265 final

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

**Relatório de 2015 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União
Europeia**

{SWD(2016) 158 final}

1. Introdução

A UE teve de enfrentar vários desafios em 2015, nomeadamente ameaças à sua segurança, um afluxo sem precedentes de refugiados e migrantes, assim como um aumento do populismo e da xenofobia. Estes desafios põem à prova os valores e a solidariedade da UE. Para lhes fazer face é fundamental defender os valores comuns da UE, nomeadamente a democracia, os direitos fundamentais e o Estado de direito.

A Carta dos Direitos Fundamentais entrou em vigor em 2009 e já constitui uma referência importante para os tribunais europeus¹ e nacionais. A Comissão Europeia promove o respeito da Carta em todas as intervenções da UE, colaborando estreitamente com as organizações nacionais, europeias e internacionais nesse sentido.

O presente relatório anual, o sexto neste domínio, analisa a forma como a UE e os Estados-Membros aplicaram a Carta em 2015. A secção «Em foco» descreve o colóquio anual de 2015 sobre os direitos fundamentais, cujo tema foi «Tolerância e respeito: prevenir e combater o ódio antissemita e antimuçulmano na Europa».

Em 2016, o colóquio anual sobre os direitos fundamentais será consagrado ao «Pluralismo nos Media e Democracia». Serão debatidas as ligações que existem entre o pluralismo mediático e a democracia no quadro das transformações em curso nos meios de comunicação social, que se caracterizam por uma cada vez maior convergência dos diferentes media e pelo desenvolvimento do mercado único digital. Serão também explorados os diferentes aspetos do pluralismo mediático, desde a independência e a regulação da comunicação social à questão da liberdade de expressão e à liberdade dos jornalistas. O colóquio será antecedido de uma consulta da sociedade civil e dos diferentes interessados.

2. Aplicação da Carta na UE e pela UE

2.1 Integração da Carta e legislar melhor

É necessário proceder a controlos sistemáticos da observância dos direitos fundamentais durante o processo legislativo, a fim de assegurar a conformidade dos projetos legislativos com a Carta. O **Programa Legislar Melhor**² da Comissão permitiu efetuar uma revisão das diretrizes existentes para melhorar as avaliações de impacto dos projetos legislativos e das diferentes políticas. O referido programa visa reforçar a transparência do processo de tomada de decisões da UE e melhorar a qualidade da legislação. As «dicas para legislar melhor»³ incluem uma lista de verificação dos direitos

¹ Tribunal Geral, Tribunal da Função Pública e Tribunal de Justiça (TJUE).

² Legislar melhor para obter melhores resultados — agenda da UE, COM (2015) 215 final, de 19.5.2015.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm. Ver Dica 24, intitulada «Direitos fundamentais e direitos humanos», p. 176.

fundamentais a utilizar pela Comissão quando efetua avaliações. Em 2015, a Comissão ministrou formação a departamentos específicos com vista a garantir que os funcionários dispõem dos instrumentos necessários para aplicar uma abordagem que tenha em conta os direitos fundamentais na elaboração das políticas e no processo legislativo.

Em setembro de 2015, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia em 2013-2014⁴, na qual expressou preocupação com algumas situações em matéria de direitos fundamentais em certos Estados-Membros, tendo preconizado que fosse criado um mecanismo que permitisse controlar o respeito do Estado de direito. Em junho de 2015, o Conselho adotou conclusões sobre a aplicação da Carta em 2014⁵.

2.2. Integração da Carta nas medidas legislativas e políticas

As instituições da UE estão obrigadas a respeitar a Carta em todas as suas intervenções. O cumprimento desta obrigação é controlado pelo TJUE. Em 2015, a Comissão continuou a assegurar regularmente o controlo da conformidade da sua legislação e das suas políticas. Além disso, apresentou projetos legislativos com vista a promover os direitos fundamentais.

Em dezembro de 2015, o Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre o **pacote de reforma de proteção de dados**⁶, que é fundamental para proteger os direitos fundamentais ao respeito da vida privada e à proteção de dados pessoais (artigos 7.º e 8.º da Carta) e um elemento crucial do **mercado único digital**. É composto pelo Regulamento relativo à proteção de dados⁷ e pela Diretiva relativa à proteção de dados no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades policiais e judiciárias⁸. A diretiva substituirá a legislação existente e entrará em vigor no início de 2018.

Em 2015, o Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre as diretivas relativas à **presunção de inocência e ao direito de comparecer em tribunal**⁹ e às **garantias especiais para os menores**

⁴ 2014/2254(INI), disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0286&language=EN&ring=A8-2015-0230>.

⁵ Resultados da reunião do Conselho de 23 de junho de 2015 (10228/15), p. 17.

⁶ Ver comunicado de imprensa da Comissão Europeia *Acordo sobre reforma da proteção de dados na UE proposta pela Comissão estimula mercado único digital*, disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_pt.htm.

⁷ Proposta de Regulamento relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (regulamento geral sobre a proteção de dados), COM(2012) 11 final, 25.1.2012.

⁸ Proposta de Diretiva relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, COM(2012) 10 final, 25.1.2012.

⁹ Proposta de diretiva relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal, COM(2013) 821 final, 27.11.2013.

objeto de um processo penal¹⁰. Estas diretivas irão reforçar os direitos fundamentais à ação e a um tribunal imparcial, bem como à presunção de inocência e de defesa (artigos 47.º e 48.º da Carta). A **Diretiva relativa aos direitos das vítimas**¹¹ entrou em vigor em novembro de 2015. Consagra os direitos das vítimas, nomeadamente, o direito de serem reconhecidas e tratadas com respeito, tato e profissionalismo e de uma forma personalizada e não discriminatória.

Além disso, foi também adotada a **Diretiva relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros**¹². Entre outras matérias, essa diretiva esclarece quando e de que forma os familiares de um cidadão da UE que sejam nacionais de países terceiros podem beneficiar de proteção, a fim de garantir o exercício efetivo do direito à proteção consular e do direito ao respeito pela vida privada e familiar consagrado no artigo 7.º da Carta.

Em maio de 2015, a Comissão apresentou a **Agenda Europeia da Migração**,^{13 14} onde descreve as medidas a tomar urgentemente para gerir melhor a migração a nível da UE. Foi proposto o desenvolvimento das orientações políticas formuladas pelo presidente Juncker, com base em quatro pilares abrangentes:

1. Reduzir os incentivos à migração irregular;
2. Gerir as fronteiras — salvar vidas e garantir a segurança das fronteiras externas;
3. Cumprir o dever de proteção da Europa através de uma política comum sólida em matéria de asilo; e
4. Elaborar uma nova política de migração legal.

Foi dada especial atenção à adoção de medidas urgentes para prevenir a morte de pessoas no mar. Essas medidas incluem, nomeadamente, a proposta de criação de um mecanismo de reinstalação à

¹⁰ Proposta de diretiva relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal, COM(2013) 822 final, 27.11.2013.

¹¹ Diretiva 2012/29/UE, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, JO L 315 de 25.10.2012, p. 57.

¹² Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho, de 20 de abril de 2015, relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros e que revoga a Decisão 95/553/CE, JO L 106 de 20.4.2015, p. 1.

¹³ Agenda Europeia da Migração, COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

¹⁴ O presente relatório abrange os principais desenvolvimentos de 2015. Uma descrição sucinta dos progressos globais quanto à aplicação da Agenda Europeia da Migração e as propostas mais recentes podem ser consultadas no seguinte sítio *Web*: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm
Podem ser consultadas fichas informativas em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm

escala da UE em todos os Estados-Membros, que disponibiliza 20 000 lugares destinados a pessoas deslocadas com necessidade manifesta de proteção internacional na Europa¹⁵ e, mais recentemente, uma proposta de programa voluntário de admissão por motivos humanitários com a Turquia¹⁶.

As iniciativas políticas propostas dizem diretamente respeito à proteção e à promoção dos direitos fundamentais. Mais concretamente, no domínio do regresso, a Comissão publicou um **Manual do Regresso**¹⁷ com vista a apoiar o **Plano de Ação da UE sobre o regresso**¹⁸ de setembro de 2015. O referido manual fornece orientações às autoridades nacionais quanto à forma de garantir que as operações de regresso respeitam integralmente os direitos fundamentais, em especial no que se refere aos menores não acompanhados.

Como medida a adotar de imediato para ajudar os Estados-Membros da primeira linha que enfrentam uma pressão migratória desproporcionada nas fronteiras externas da UE, a Comissão propôs que fosse adotada a **«abordagem dos centros de registo (hotspots)»**. Os centros de registo podem ajudar os Estados-Membros a assegurar uma melhor proteção dos direitos fundamentais na prática, se forem envidados esforços comuns para garantir que dispõem de recursos materiais e humanos suficientes. Desde a reunião dos líderes dos Balcãs Ocidentais realizada em outubro de 2015, a Comissão tem seguido de perto a evolução da situação na rota dos Balcãs Ocidentais. Na declaração subscrita pelos líderes destes países, a Grécia e os países dos Balcãs Ocidentais comprometeram-se a aumentar as suas capacidades de acolhimento a fim de permitir uma gestão melhor e mais previsível dos fluxos migratórios. Para esse efeito, a Comissão tem disponibilizado ajuda de emergência e humanitária.

A proposta de **regulamento que institui a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras** (a seguir designada por «Agência»)¹⁹, de dezembro de 2015, é igualmente relevante para a proteção dos direitos fundamentais. A referida proposta prevê que seja adotado um código de conduta para todas as operações de controlo fronteiriço coordenadas pela Agência, bem como um código de conduta em matéria de regresso. Um agente para os direitos fundamentais deve velar pelo respeito dos direitos fundamentais pela Agência e um mecanismo de reclamação permitirá tratar eventuais queixas relativamente a violações dos direitos fundamentais durante as atividades operacionais. As operações conjuntas ou as intervenções rápidas nas fronteiras poderão ser suspensas ou interrompidas em caso de

¹⁵ Recomendação da Comissão relativa a um regime de reinstalação europeu, C(2015) 3560 final, 8.6.2015.

¹⁶ Recomendação da Comissão relativa a um programa voluntário de admissão por motivos humanitários com a Turquia, C(2015) 9490, 15.12.2015.

¹⁷ Recomendação da Comissão que estabelece um Manual do Regresso que as autoridades competentes dos Estados-Membros devem utilizar no exercício de atividades relacionadas com o regresso, C(2015) 6250 final, 1.10.2015.

¹⁸ Plano de Ação da UE sobre o regresso, COM (2015) 453 final, 9.9.2015.

¹⁹ Proposta de Regulamento relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, COM(2015) 671 final, 15.12.2015.

violação dos direitos fundamentais ou de incumprimento das obrigações em matéria de proteção internacional. A Agência deve elaborar uma estratégia para os direitos fundamentais que confira especial atenção aos menores, às vítimas de tráfico de seres humanos, às pessoas que necessitam de assistência médica ou de proteção internacional, às pessoas em perigo no mar e outras pessoas em situação vulnerável. O tronco comum de formação destinada aos guardas de fronteira da Agência deve apoiar o cumprimento da Carta.

O pleno respeito dos direitos fundamentais é um dos cinco princípios fundamentais da **Agenda Europeia para a Segurança**²⁰. A Agenda salienta que a segurança e o respeito dos direitos fundamentais não são objetivos contraditórios, mas sim objetivos políticos complementares. A garantia da segurança é uma condição prévia indispensável para a proteção e o livre exercício dos direitos fundamentais. Simultaneamente, todas as medidas em matéria de segurança devem respeitar os direitos fundamentais e o Estado de direito, observar os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da legalidade, bem como prever as devidas garantias em matéria de responsabilização e vias de recurso judicial. As propostas da Comissão em matéria de luta contra o terrorismo — na sequência dos ataques perpetrados em Paris em novembro de 2015 — refletem esta abordagem. A proposta de **Diretiva relativa à luta contra o terrorismo**²¹ sublinha a importância do respeito dos direitos fundamentais na transposição das disposições de direito penal para o direito nacional. Protege os direitos fundamentais das vítimas e das vítimas potenciais. Criminaliza os atos preparatórios, como o treino e as deslocações ao estrangeiro para fins terroristas, a cumplicidade, a instigação e a tentativa de praticar atos terroristas, assim como o financiamento do terrorismo. Procura igualmente assegurar que quaisquer limitações dos direitos fundamentais dos suspeitos e dos arguidos não vão além do estritamente necessário, respeitando, assim, os princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas (artigo 49.º da Carta).

A importância dos direitos fundamentais no domínio das ações em matéria de segurança reflete-se na importância atribuída às medidas preventivas no âmbito das políticas de luta contra o terrorismo. A resposta da UE ao extremismo não deve levar à estigmatização de qualquer grupo ou comunidade, mas antes inspirar-se nos valores europeus comuns da tolerância, da diversidade e do respeito mútuo. A Agenda Europeia para a Segurança visa **combater as causas profundas do extremismo** através da educação, da participação dos jovens, do diálogo intercultural e interconfessional, do emprego e da inclusão social. Sublinha a importância da luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia e salienta as principais medidas da UE neste domínio.

²⁰ Agenda Europeia para a Segurança, COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

²¹ Proposta de Diretiva relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, COM(2015) 625 final, 2.12.2015.

O mesmo se encontra refletido na Declaração sobre a promoção da cidadania e dos valores comuns da liberdade, da tolerância e da não-discriminação através da educação (Declaração de Paris)²², adotada na sequência da reunião informal dos ministros da Educação da UE de 17 de março em Paris, que formula um conjunto de recomendações sobre o importante papel da educação na promoção dos valores fundamentais, como a cidadania ativa, o respeito mútuo, a diversidade, a igualdade e a inclusão social, bem como na prevenção do extremismo violento. No seguimento da Declaração de Paris, a Comissão e os Estados-Membros chegaram a acordo sobre um conjunto de novos domínios prioritários para a cooperação a nível da UE até 2020.²³

Por último, em 19 de outubro de 2015, a Comissão organizou a conferência ministerial de alto nível intitulada «Resposta da justiça penal à radicalização», com vista a partilhar experiências no domínio da prevenção da radicalização nas instituições prisionais e programas de reabilitação para combatentes estrangeiros e combatentes que regressam à Europa. O empenho comum dos Estados-Membros em intervir neste domínio foi confirmado pelas conclusões do Conselho sobre o «reforço da resposta da justiça penal à radicalização conducente ao terrorismo e ao extremismo violento», de 20 de novembro de 2015²⁴.

2.3. Integração da Carta nos acordos internacionais e garantia da coerência em matéria de direitos humanos

O artigo 21.º do Tratado da União Europeia orienta a ação externa da UE.

Em resposta à comunicação conjunta «Manter os direitos humanos no centro da agenda da UE»²⁵, de abril de 2015, o Conselho adotou em julho o **Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia (2015-2019)**, que enumera mais de 100 medidas no domínio dos direitos humanos e da democracia, repartidas por 34 tópicos²⁶. Em aplicação do artigo 21.º, o plano de ação põe em prática os compromissos assumidos no quadro estratégico para os direitos humanos e a democracia²⁷, constitui uma alavanca para a participação de todas as autoridades da UE e partes interessadas, proporcionando uma melhor integração das considerações em matéria de direitos humanos em todo o

²² http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf

²³ No contexto do relatório conjunto de 2015 sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020), disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.417.01.0025.01.ENG&toc=OJ:C:2015:417:TOC

²⁴ [http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsms-](http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism)

[auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism](http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism)

²⁵ JOIN (2015) 16 final, de 28.4.2015.

²⁶ [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/.](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/)

²⁷ Documento do Conselho de 25 de junho de 2012, ST 11855/12.

espectro das políticas externas da UE. As ações previstas incluem a abordagem das preocupações em matéria de direitos humanos na avaliação de impacto das políticas que possam ter um impacto significativo em países não pertencentes à UE. O plano de ação prevê medidas relacionadas com os esforços envidados pela Comissão no domínio do respeito pelos direitos fundamentais a nível interno, nomeadamente em matéria de privacidade no contexto dos riscos de vigilância indiscriminada em grande escala, da reforma judicial, dos direitos da criança, da igualdade de género, da luta contra o racismo e a xenofobia, da migração e da luta contra o terrorismo.

A **estratégia «Comércio para todos»** da Comissão, de outubro de 2015, define medidas destinadas a assegurar o respeito pelos direitos fundamentais dentro da UE e nos países terceiros²⁸. Abrange o direito de regulamentar e a avaliação do impacto das políticas e acordos comerciais nos direitos fundamentais e nos direitos humanos. Relaciona a política comercial com a promoção dos direitos humanos nos países que não pertencem à UE, nomeadamente no que respeita ao trabalho infantil, ao trabalho forçado prisional, ao trabalho forçado das vítimas de tráfico de seres humanos e à apropriação ilegal de terras. As considerações em matéria de direitos humanos são cada vez mais incorporadas nos acordos bilaterais de comércio livre da UE e na política da UE em matéria de controlo de exportações.

Em setembro de 2015, a Comissão concluiu as negociações do **Acordo-Quadro entre a UE e os EUA sobre a Proteção de Dados Pessoais**. Tal irá assegurar garantias de proteção dos dados em todas as transferências de dados pessoais efetuadas entre a UE e os EUA no âmbito da cooperação policial ou judiciária em matéria penal. Nos termos do acordo-quadro, se os dados pessoais de um cidadão da UE — não residente nos EUA — forem transferidos para as autoridades policiais dos EUA e esses dados estiverem incorretos ou forem tratados ilicitamente, o titular dos dados poderá recorrer junto dos órgãos jurisdicionais dos EUA²⁹. Este acordo representa uma melhoria significativa da situação no que se refere às vias de recurso judicial disponíveis nos EUA.

Em agosto de 2015, a UE encetou pela primeira vez um diálogo com a Comissão das Nações Unidas para os Direitos das Pessoas com Deficiência quanto à aplicação, pela UE, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência³⁰. A UE foi representada pela Comissão, como ponto focal para

²⁸ Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento, 14.10.2015, COM(2015) 497 final.

²⁹ Estes direitos serão concedidos aos cidadãos da UE em conformidade com lei norte-americana sobre o recurso judicial (*Judicial Redress Act*) de 2015 (H.R.1428), adotada em 24 de fevereiro de 2016 e que entrará em vigor 90 dias após essa data. Estes direitos podem ser concedidos aos nacionais de qualquer país, com base nos critérios definidos na referida lei.

³⁰ A Comissão das Nações Unidas mantém um diálogo permanente com os Estados partes na Convenção, com base nos respetivos relatórios nacionais (ou da UE), que são publicados com o intervalo de alguns anos. • A Comissão Europeia apresentou o primeiro relatório da UE em 2014. Ver <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement>. A UE deverá apresentar o segundo e o terceiro relatórios periódicos em simultâneo em 2021.

a UE no âmbito da Convenção. A Comissão das Nações Unidas aprovou as observações finais em outubro de 2015 e a Comissão Europeia comprometeu-se a dar-lhes cumprimento.

Em julho de 2015, a Comissão aprovou — no âmbito do Programa Legislar Melhor — **orientações para a análise do impacto a nível dos direitos humanos nas avaliações de impacto das iniciativas políticas relacionadas com o comércio**³¹. Estas orientações irão facilitar a análise do impacto sobre os direitos humanos das iniciativas políticas relacionadas com o comércio, tanto na UE como nos países parceiros. O Programa Legislar Melhor prevê igualmente a avaliação do impacto sobre os direitos humanos em relação a quaisquer propostas que tenham uma dimensão externa em geral.

2.4 Controlo das instituições da UE pelo Tribunal de Justiça

No processo *Schrems*³², o TJUE anulou a Decisão «Porto Seguro»³³ de 2000 da Comissão. Esta anulação constituiu uma decisão sobre o nível de proteção adequado nos termos do artigo 25.º, n.º 6, da Diretiva Proteção de Dados³⁴. A Comissão autorizara a transferência de dados pessoais para um país terceiro, neste caso, os EUA, considerando que existia um nível aceitável de proteção por força da legislação interna ou dos compromissos internacionais dos EUA. A transferência de dados pessoais para os servidores situados nos EUA efetuada pela filial irlandesa do Facebook, autorizada por esta constatação de adequação, foi impugnada perante um tribunal irlandês, nomeadamente devido às revelações efetuadas sobre a vigilância em larga escala em 2013 pelos serviços de informações americanos.

O Tribunal defendeu que uma decisão sobre o nível de proteção adequado estava subordinada à determinação, pela Comissão, de que no país terceiro em causa existia um nível de proteção de dados pessoais que, embora não necessariamente idêntico, seja «substancialmente equivalente» ao que é garantido na UE por força da diretiva, interpretada à luz da Carta. O Tribunal defendeu que a Decisão «Porto Seguro» de 2000 não continha constatações suficientes, por parte da Comissão, quanto às restrições de acesso das autoridades públicas dos EUA aos dados transferidos ao abrigo dessa decisão, nem quanto à existência de proteção jurídica eficaz contra ingerências dessa natureza. O Tribunal considerou que uma regulamentação que permite às autoridades públicas aceder de modo generalizado ao conteúdo das comunicações eletrónicas deve ser considerada lesiva do conteúdo essencial do

³¹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>.

³² C-362/14.

³³ Decisão 2000/520/CE da Comissão, de 26 de julho de 2000, nos termos da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e relativa ao nível de proteção assegurado pelos princípios de «porto seguro» e pelas respetivas questões mais frequentes (FAQ) emitidos pelo *Department of Commerce* dos Estados Unidos da América.

³⁴ Diretiva 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

direito fundamental ao respeito da vida privada. O acórdão do Tribunal apresentou mais uma fundamentação para a abordagem adotada pela Comissão desde novembro de 2013 para a revisão do acordo «Porto Seguro»: a Comissão procura assegurar a proteção de dados exigida pelo direito da UE. Em novembro de 2015, a Comissão formulou orientações³⁵ sobre as possibilidades de transferência de dados à luz do acórdão *Schrems*, que estabelecem sistemas alternativos de transferência de dados pessoais para os EUA até que seja estabelecido um novo enquadramento³⁶.

2.5 Convenção Europeia dos Direitos do Homem

A Comissão continua empenhada na adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o que permitiria reforçar os valores fundamentais, melhorar a eficácia da legislação da UE e aumentar a coerência da proteção dos direitos fundamentais na Europa. O parecer proferido pelo Tribunal de Justiça, em dezembro de 2014, no sentido de que o projeto de acordo de adesão de 2013 era incompatível com os tratados, suscitou questões jurídica e politicamente complexas. Após um período de reflexão durante o qual a Comissão analisou qual o melhor caminho a seguir, a Comissão, enquanto negociador da UE, está atualmente em processo de consulta do comité especial designado pelo Conselho para encontrar soluções concretas para as várias questões suscitadas no parecer do Tribunal de Justiça.

3. Aplicação da Carta nos Estados-Membros e pelos Estados-Membros

Sob o controlo do Tribunal de Justiça, a Comissão supervisiona o respeito da Carta pelos Estados-Membros quando aplicam o direito da UE. Em caso de infração, a Comissão pode dar início a um procedimento de infração. Os tribunais nacionais aplicam igualmente a Carta para garantir a observância dos direitos fundamentais por parte dos Estados-Membros. Quando um tribunal nacional tem dúvidas quanto à aplicabilidade da Carta ou à interpretação correta das suas disposições, pode — e, no caso de um órgão jurisdicional nacional de última instância, deve — submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. Este procedimento contribui para consolidar a jurisprudência relativa à Carta e reforça o papel dos tribunais nacionais na defesa da mesma. Em 2015, os tribunais nacionais apresentaram 36 pedidos de decisão prejudicial³⁷.

³⁵ COM(2015) 566 final.

³⁶ Em 2 de fevereiro de 2016, a Comissão Europeia e os EUA acordaram um novo quadro para os fluxos transatlânticos de dados: o Escudo de Proteção da Privacidade UE—EUA. Em 29 de fevereiro de 2016, a Comissão apresentou um projeto de decisão sobre o nível de proteção adequado que cumpre os requisitos previstos no acórdão *Schrems*.

³⁷ Em 2011 foram apresentados ao TJUE 27 pedidos de decisão prejudicial relacionados com a Carta. Em 2012 e 2013 foram apresentados 41 pedidos e em 2014 foram apresentados 43. Ver o Anexo II «Panorâmica geral dos

3.1 Procedimentos de infração

Uma vez que a Carta só é aplicável aos Estados-Membros quando aplicam o direito da União, os procedimentos de infração relativos à Carta só podem ser iniciados se tiver sido determinado que existe uma relação suficiente com o direito da União que desencadeie a aplicabilidade da Carta.

Um dos tipos de procedimentos de infração pertinentes, em 2015, prendeu-se com a **garantia do respeito do direito a um tribunal imparcial na aplicação da Diretiva Procedimentos de Asilo**.

Dando seguimento ao segundo pacote de execução da Agenda Europeia da Migração, a Comissão intensificou os esforços envidados para assegurar a plena aplicação da legislação da UE em matéria de migração e asilo. Entre setembro e dezembro de 2015, adotou 49 decisões relativas a processos de infração contra Estados-Membros por aplicação incorreta da legislação que constitui o Sistema Europeu Comum de Asilo. Foi o caso de um processo de infração contra a Hungria, na sequência das alterações introduzidas por este país na sua legislação nacional em matéria de asilo³⁸. As queixas diziam respeito ao direito a um recurso efetivo, previsto no artigo 46.º da Diretiva Procedimentos de Asilo, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, nomeadamente no que respeita ao âmbito e eficácia limitados dos processos de recurso e à potencial falta de independência judicial. A Hungria foi notificada oficialmente em 10 de dezembro de 2015. A Comissão solicitou esclarecimentos adicionais sobre outras questões pendentes e mantém a ligação com as autoridades húngaras.

Em setembro de 2015, a Comissão enviou à Grécia uma carta de notificação complementar relativamente às capacidades de acolhimento dos requerentes de proteção internacional e ao facto de o país não ter ainda adotado os procedimentos necessários para garantir condições de vida aceitáveis e um tratamento adequado aos menores não acompanhados.

Em abril de 2015, foi iniciado um outro procedimento contra um Estado-Membro por discriminação na educação de crianças de etnia cigana. Tratava-se de uma violação da Diretiva relativa à igualdade racial³⁹ e do artigo 21.º da Carta, que proíbe a discriminação em razão da raça e da origem étnica.

3.2 Orientações do Tribunal de Justiça destinadas aos Estados-Membros

Em 2015, o Tribunal de Justiça continuou a formular orientações — no âmbito do sistema de pedidos de decisão a título prejudicial — dirigidas aos tribunais nacionais quanto à aplicabilidade e à interpretação da Carta.

pedidos de decisão prejudicial apresentados em 2015 sobre a Carta», que acompanha o documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm.

³⁹ Diretiva 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, JO L 180 de 19.7.2000, p. 22.

No seu primeiro processo relativo à discriminação da comunidade cigana, *Chez Razpredelenie*,⁴⁰ o Tribunal considerou que a instalação de contadores de eletricidade a uma altura inacessível num bairro densamente povoado por pessoas de etnia cigana pode constituir uma discriminação em função da origem étnica, uma vez que em outros bairros esses contadores estão instalados a uma altura normal. O Tribunal confirmou que o âmbito de aplicação da Diretiva relativa à igualdade racial não pode ser definido em termos restritivos. Isto porque esta diretiva é uma expressão do princípio da igualdade, que é um dos princípios gerais do direito da UE e está consagrado no artigo 21.º da Carta.

O Tribunal fez novamente referência ao artigo 21.º para concluir que a proibição da discriminação em razão da origem étnica, consagrada na diretiva, não se aplica apenas a pessoas de uma determinada origem étnica. Aplica-se igualmente a pessoas que, embora não pertencendo à etnia em causa, sofrem, juntamente com as pessoas pertencentes a essa etnia, um tratamento menos favorável ou uma desvantagem em concreto resultante de uma medida discriminatória. Por último, o Tribunal fez referência ao artigo 21.º para interpretar o conceito de discriminação direta em razão da raça ou da origem étnica.

No acórdão *Leger*,⁴¹ o Tribunal avaliou um despacho francês que estabeleceu uma contraindicação à dádiva de sangue para os homens que tenham tido relações sexuais com outros homens. O despacho em causa dava resposta a uma elevada taxa de prevalência de infeção pelo VIH neste grupo de potenciais doadores e ao elevado grau de risco de contrair doenças infecciosas graves transmissíveis pelo sangue. O Tribunal declarou que, uma vez que o despacho em causa aplicava a Diretiva 2004/33/CE no que respeita a exigências relativas ao sangue e aos componentes sanguíneos⁴², a Carta era aplicável. Declarou ainda que a contraindicação em razão da orientação sexual constitui uma restrição ao exercício do direito de não discriminação na aceção do artigo 21.º, n.º 1, da Carta. Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, só podem ser introduzidas restrições se estas corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela UE. Tal pode incluir o objetivo de minimizar o elevado risco de transmissão de uma doença contagiosa aos recetores de transfusões sanguíneas. No entanto, o Tribunal declarou que o requisito de proporcionalidade só seria cumprido se não existissem técnicas eficazes de deteção dessas doenças infecciosas ou, na falta dessas técnicas, métodos menos restritivos do que uma contraindicação para assegurar um elevado nível de proteção da saúde dos recetores.

⁴⁰ C-83/14.

⁴¹ C-528/13.

⁴² Diretiva 2004/33/CE da Comissão, de 22 de março de 2004, que dá execução à Diretiva 2002/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita a determinadas exigências técnicas relativas ao sangue e aos componentes sanguíneos, JO L 91 de 30.3.2004, p. 25.

3.3. Referências à Carta na jurisprudência nacional

Os tribunais nacionais desempenham um papel essencial na defesa dos direitos fundamentais e do primado de direito. Em 2015, a Agência dos Direitos Fundamentais⁴³ constatou que os tribunais nacionais continuaram a fazer referência à Carta como fonte de orientação e de inspiração, mesmo em processos que não se inseriam no âmbito de aplicação do direito da UE.

Em dezembro de 2015⁴⁴, o Tribunal Constitucional federal alemão declarou que, em casos individuais, a proteção dos direitos fundamentais pode incluir a revisão de atos decididos pelo direito da União, se tal for indispensável para a proteção da identidade constitucional garantida pelo artigo 79.º da Lei Fundamental da Alemanha. Em virtude do princípio da culpa individual, fundado na garantia da dignidade do ser humano enunciada no artigo 1.º da Lei Fundamental, uma sanção penal pressupõe que a infração e culpa do autor da infração sejam provadas em conformidade com o disposto nas regras processuais aplicáveis. O Tribunal Constitucional considerou que, em conformidade com o direito da União, um mandado de detenção europeu não pode ser executado se não cumprir os requisitos estabelecidos pela decisão-quadro⁴⁵ ou se a extradição implicar uma violação dos direitos fundamentais da União. O Tribunal concluiu que, no caso específico em apreço, não havia necessidade de restringir o primado do direito da União ao aplicar as normas do direito alemão. Isto porque a decisão-quadro exige uma interpretação que tenha em conta as garantias dos direitos do arguido exigidas pelo artigo 1.º da Lei Fundamental no contexto de uma extradição.

3.4. Sensibilização quanto à existência da Carta dos Direitos Fundamentais

O inquérito Eurobarómetro de 2015 sobre o conhecimento da existência da Carta⁴⁶ revelou que o interesse das pessoas em obter informações sobre os direitos de que gozam ao abrigo da Carta continua a ser elevado. Mais de 60 % dos inquiridos gostaria de obter mais informações sobre o teor da Carta, as instâncias a que se pode dirigir caso os direitos sejam violados e em que casos a Carta é ou não aplicável.

A fim de aumentar a sensibilização entre os profissionais da justiça, a presidência letã organizou uma conferência em Riga, em abril de 2015. A conferência sobre a aplicabilidade da Carta pelas autoridades dos Estados-Membros na aplicação do direito da UE centrou-se no papel da Carta no processo legislativo da UE.

⁴³ Relatório anual de 2015 da Agência dos Direitos Fundamentais, a publicar em maio de 2016.

⁴⁴ *BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 — 2 BvR 2735/14.*

⁴⁵ 2002/584/JAI: Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, JO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm.

4. «Em foco»: colóquio anual de 2015 — resultados e próximas etapas

Ao tomar posse, o Primeiro Vice-Presidente, Frans Timmermans, comprometeu-se a organizar anualmente um colóquio destinado a fazer o ponto da situação dos direitos fundamentais na UE, com o objetivo de reforçar a cooperação mútua e o empenho político na promoção e na proteção dos direitos fundamentais.

O primeiro colóquio teve lugar em Bruxelas, em outubro de 2015, e teve como tema central «Tolerância e respeito: prevenir e combater o ódio antissemita e antimuçulmano na Europa». Foi a primeira vez que, a nível da UE, representantes das comunidades muçulmana e judaica se reuniram para debater formas de combater o ódio antissemita e antimuçulmano. Estiverem presentes cerca de 300 participantes: decisores políticos a nível local, nacional e da UE, representantes das organizações internacionais e da sociedade civil, líderes religiosos e comunitários, organismos de promoção da igualdade, representantes do mundo da educação, do trabalho e da comunicação social, bem como personalidades académicas e filósofos de toda a UE. Foram analisadas os motivos subjacentes à escalada dos incidentes antissemitas e antimuçulmanos na Europa, e identificadas formas de combater essas tendências, tendo-se chegado a acordo sobre como unir forças para fomentar uma cultura de tolerância e respeito inclusivos.

O colóquio⁴⁷ identificou as principais ações a levar a cabo para prevenir e combater o ódio antissemita e antimuçulmano, nomeadamente, a nomeação de dois coordenadores — um no domínio do antissemitismo e outro no da luta contra o ódio antimuçulmano — para assegurar a coordenação e o reforço da resposta política a dar a estas ameaças⁴⁸.

Foram tomadas medidas importantes para combater o discurso de ódio na Internet. A Comissão lançou um diálogo à escala da UE com as principais empresas de TI, em cooperação com os Estados-Membros, a fim de verificar de que forma os intermediários e outras entidades podem ajudar a combater o discurso de ódio que incita à violência através da Internet.

Em 2015, a Comissão continuou a acompanhar as normas da UE em matéria de luta contra o racismo e a xenofobia,⁴⁹ a fim de garantir a sua plena e correta aplicação. Quatro Estados-Membros alteraram a sua legislação penal a fim de a harmonizar com o direito da UE. A Comissão preside a um grupo de

⁴⁷ Documento de conclusões, intitulado «Unidos contra o ódio antissemita e anti-islâmico na UE: resultados do primeiro colóquio anual sobre direitos fundamentais: http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/fundamental_rights_colloquium_conclusions_pt.pdf.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/fundamental-rights/news/151201_en.htm.

⁴⁹ Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia, JO L 328 de 6.12.2008, p. 55.

peritos dos Estados-Membros que, em a partir de 2016 se tornará no grupo europeu de alto nível em matéria de racismo, xenofobia e outras formas de intolerância. Trata-se de uma plataforma de orientações para as melhores práticas e a cooperação reforçada, aberta a representantes da sociedade civil e da comunidade, à Agência dos Direitos Fundamentais e às organizações internacionais interessadas.

Em 2015, foram disponibilizados às autoridades nacionais e à sociedade civil 5,4 milhões de EUR ao abrigo do Programa «Direitos, Igualdade e Cidadania». Esse financiamento destinou-se à formação e ao desenvolvimento de capacidades, ao intercâmbio de boas práticas com vista a prevenir e combater o racismo e a xenofobia, a reforçar a resposta do sistema penal aos crimes de ódio e ao discurso de ódio, bem como a apoiar e reforçar o poder das vítimas.

Em 2015, o programa Erasmus + disponibilizou fundos para a execução de medidas identificadas no colóquio⁵⁰ e para dotar todos os intervenientes a nível local dos poderes necessários para promover uma cultura de tolerância e de respeito e vencer os preconceitos.

Embora as instituições e os organismos da UE possam acompanhar e apoiar os progressos no terreno, a prevenção e a luta contra o racismo e a xenofobia é sobretudo um esforço local e exige que seja plenamente apropriado, quer pelas comunidades em causa, quer pela sociedade em geral.

5. Conclusão

A Comissão está seriamente empenhada em garantir um elevado nível de proteção dos direitos fundamentais na UE, envidando esforços para que todas as suas propostas legislativas e intervenções sejam plenamente compatíveis com a Carta.

A Comissão pretende melhorar a cooperação com as outras instituições e agências da UE, nomeadamente, a Agência dos Direitos Fundamentais e o Conselho da Europa, a fim de garantir que os direitos fundamentais são considerados prioritários.

A Comissão pretende ainda promover a sensibilização para os valores comuns da UE, nomeadamente dos enunciados na Carta, mediante a disponibilização de financiamento e de formação específicos, o diálogo com a sociedade civil e instrumentos práticos para incentivar o diálogo entre os diferentes tribunais dos Estados-Membros.

⁵⁰ Ver as ações-chave que figuram na secção 1 das conclusões do colóquio.