



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Parecer

Proposta de Resolução n.º 47/XII (2ª)

Autora:

Mónica Ferro

Aprova o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, a 10 de dezembro de 2008.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 12 de Julho de 2012, a **Proposta de Resolução n.º 47/XII/2ª** tendo em vista “Aprovar o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, a 10 de dezembro de 2008”.

Esta apresentação foi efetuada ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 198.º do Regimento da Assembleia da República.

Por despacho de Sua Excelência, a Presidente da Assembleia da República, a iniciativa vertente baixou, para emissão do respetivo parecer, à Comissão dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.

1.2. Análise da Iniciativa

O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Económicos Sociais e Culturais foi adotado a 10 de Dezembro de 2008 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, e assinado por Portugal em 24 de Setembro de 2009, tendo sido o primeiro Estado a fazê-lo.

Portugal é, desde 1978, Parte do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (adotado pela Assembleia Geral da ONU em 16 de Dezembro de 1966), assinado pela República Portuguesa a 7 de outubro de 1976 e aprovado para ratificação através da Lei n.º 45/78, de 11 de julho, tendo o respetivo depósito do

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral das Nações Unidas sido feito a 31 de julho de 1978, conforme Aviso do depósito do instrumento de ratificação, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 244, de 23 de outubro de 1978. O mesmo entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa a 31 de outubro de 1978.

Este Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais (PIDESC) insere-se num esforço de proteção internacional dos direitos humanos, iniciado com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 10 de Dezembro de 1948 mas que, por se tratar de uma Declaração aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) era percebida por muitos como desprovida de caráter obrigatório. O Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela AGNU em 16 de Dezembro de 1966, militam, assim, num esforço de proteção internacional de todos os direitos humanos.

Os direitos cíveis e políticos foram alvo, logo na sessão de criação do PIDCP da criação de um Protocolo Facultativo, vendo a sua proteção reforçada: o Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos. Este Protocolo Facultativo foi assinado por Portugal em 1 de Agosto de 1978 e entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 3 de Agosto de 1983.

Em 15 de Dezembro de 1989, a AGNU adota e proclama a Resolução 48/128: o Segundo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos com vista à Abolição da Pena de Morte. Portugal assina este Protocolo em 13 de Fevereiro de 1990 e ratifica-o em Novembro de 1990, tendo o mesmo entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa em 11 de Julho de 1991.

Os Direitos Económicos, Sociais e Culturais não conheceram uma proteção semelhante.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Ao longo do tempo, Estados, sociedade civil e outras organizações internacionais têm reivindicado o mesmo patamar de proteção, e logo de relevância, para os Direitos positivos, para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Assim, o Protocolo Facultativo ao PIDESC visa alcançar a igualdade na proteção jurídica de todos os direitos humanos, e “constitui um novo instrumento, no âmbito dos Direitos Humanos, que permitirá aos cidadãos dos países signatários do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e do Presente Protocolo, bem como a outros Estados Parte destes mesmos dois instrumentos, apresentarem queixas às Nações Unidas em casos de alegadas violações pelos Estados Parte dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e depois de esgotadas as vias internas de recurso.”

A ratificação deste Protocolo permitirá, por conseguinte, que os Direitos Económicos Sociais e Culturais disponham de um mecanismo idêntico ao que existe de 1966 para os Direitos Cívicos e Políticos, assegurando a indivisibilidade dos direitos humanos.

Esta ratificação implica, também, o reconhecimento das competências do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais é o Comité que fiscaliza o cumprimento pelos Estados parte das obrigações assumidas nos termos do Pacto e o nível de implementação dos direitos e deveres previstos.

Expressamente criado para este fim, o Comité trabalha na base de muitas fontes de informação, incluindo relatórios apresentados pelos Estados Parte e informações dos organismos especializados das Nações Unidas - Organização Internacional do Trabalho, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Organização Mundial da Saúde, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e outros. Recebe ainda informações de Organizações Não Governamentais e de Organizações assentes em comunidades operando em Estados que ratificaram o Pacto, de organizações internacionais de direitos humanos e de outras organizações não governamentais, de

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

outros organismos relativos a Convenções das Nações Unidas, e das fontes disponíveis, em termos gerais¹.

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de forma distinta da dos outros cinco organismos instituídos por tratados de direitos humanos elaborados sob a égide da ONU, não foi instituído pelo seu instrumento correspondente. Outrossim, foi criado pelo Conselho Económico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas.

O Comité foi instituído em 1985, reunindo pela primeira vez em 1987. Reunindo-se inicialmente numa base informal, o Comité reúne-se em sessão normal duas vezes por ano, realizando sessões com uma duração de duas a três semanas, geralmente em Maio e Novembro/Dezembro. As suas reuniões têm sempre lugar em Genebra.

Composto por 18 membros, o Comité reúne peritos com reconhecida experiência no domínio dos direitos humanos, os membros do Comité são independentes e atuam na sua qualidade de peritos, não enquanto representantes dos Governos nacionais. O Comité designa ele próprio o seu presidente, três vice-presidentes e o relator.

É o ECOSOC que elege os membros do Comité, para um mandato de quatro anos e são reelegíveis, se forem nomeados. As eleições têm lugar por escrutínio secreto de entre uma lista de nomeados propostos pelos Estados parte no Pacto. Os Estados que não ratificaram o Pacto não podem, assim, propor os seus cidadãos para posições dentro do Comité. Os princípios de uma distribuição geográfica equitativa e da representação, no seio do Comité, dos diferentes sistemas sociais e jurídicos orientam o processo de seleção. O Comité é assistido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

A função primordial deste Comité é a de supervisionar a aplicação do Pacto pelos Estados parte. Procura, para o efeito, desenvolver um diálogo construtivo com os Estados e procura determinar, através de meios múltiplos, se as normas contidas no

¹ Informação disponível na página web do Gabinete de Direito Comparado da Procuradoria Geral da República e no sítio web do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Pacto estão a ser corretamente aplicadas e como poderá ser melhorada a aplicação deste, de modo a que todas as pessoas destinatárias dos direitos nele enumerados os possam efetivamente gozar.

1.3. Traços Fundamentais Protocolo Facultativo ao Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

O Protocolo Facultativo ao PIDESC é constituído por um Preâmbulo, seguido de 22 artigos.

O **Preâmbulo** narra o quadro de direitos humanos em que este Protocolo se inclui evocando a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos; reiterando as obrigações dos estados Partes e considerando que “para melhor assegurar o cumprimento dos fins do Pacto e a aplicação das suas disposições, conviria habilitar o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais para desempenhar as funções previstas” no Protocolo.”

A **competência do Comité para receber e apreciar comunicações** fica estabelecida no artigo 1.º, onde se lê que essa competência será reconhecida pelos Estados Parte no Pacto e que se tornem parte no presente Protocolo. O n.º 2 deste artigo alerta para que o Comité não deverá receber qualquer comunicação que diga respeito a um Estado Parte no Pacto mas que não seja parte no presente Protocolo.

O artigo 2.º diz respeito às **comunicações** que podem ser submetidas por ou em nome de indivíduos ou grupos de indivíduos, sob jurisdição de um Estado Parte, que aleguem ser vítimas de uma violação, por esse Estado Parte, de qualquer um dos direitos económicos, sociais e culturais enunciados no Pacto.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A **admissibilidade** das comunicações é tratada no artigo 3.º. A regra fundamental é que o Comité só deve apreciar uma comunicação após se ter assegurado de que foram esgotados todos os recursos internos disponíveis; sendo que esta regra não se aplica se os referidos recursos excederem prazos razoáveis. O n.º 2 do artigo 3.º estabelece as condições em que o comité deve declarar uma comunicação inadmissível.

O artigo 4.º refere-se às **comunicações que não revelem uma desvantagem evidente** e cuja apreciação pode ser recusada pelo Comité.

A qualquer momento, depois da receção de uma comunicação e antes de se pronunciar sobre o fundo da questão, o Comité pode transmitir ao Estado parte interessado, um pedido no sentido de tomar “as **providências cautelares** que se mostrem necessárias, em circunstâncias excepcionais, para evitar eventuais danos irreparáveis a vítima ou vítimas da alegada violação,” como disposto no artigo 5.º.

O artigo 6.º estabelece a obrigatoriedade de **transmissão de todas as comunicações** apresentadas ao Comité, e que não tenham sido rejeitadas oficiosamente, ao Estado Parte em causa; essa comunicação deve ser confidencial. O Estado Parte recetor deve, no prazo de seis meses, apresentar por escrito “as explicações ou declarações que possam clarificar a questão que originou a comunicação, indicando, se for caso disso, as medidas adotadas pelo Estado Parte para remediar a situação.”

O Comité oferece, de acordo com o artigo 7.º, os seus bons ofícios às partes interessadas favorecendo uma **resolução amigável** do litígio acerca das obrigações previstas no Pacto. Se este acordo for alcançado, a análise da comunicação será interrompida.

O artigo 8.º estabelece a forma como a **apreciação das comunicações** deve ser feita, com “sessões à porta fechada”, com consulta de toda a “documentação relevante” “bem como quaisquer observações ou comentários formulados pelo Estado Parte interessado.” Ao apreciar as comunicações, o “Comité deverá considerar a



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

razoabilidade das medidas tomadas pelo Estado Parte em conformidade com a Parte II do Pacto.”

Após a apreciação de uma comunicação, o Comité devera transmitir às partes interessadas a sua constatação sobre a mesma e, se disso for o caso, as suas recomendações, de acordo com o artigo 9.º que enquadra o **seguimento das constatações do Comité**. Estas constatações devem ser tidas em conta pelo Estado Parte que deve, no prazo de seis meses, submeter a Comité “uma resposta escrita, incluindo informação sobre quaisquer medidas tomadas à luz das constatações e recomendações do Comité.”

As comunicações interestaduais estão reguladas no artigo 10.º. Diz o n.º 1 que “um Estado Parte no presente Protocolo pode, a qualquer momento, declarar ao abrigo do presente artigo, que reconhece a competência do Comité para receber e apreciar comunicações em que um Estado Parte alegue que outro Estado Parte não está a cumprir as suas obrigações decorrentes do Pacto. As comunicações ao abrigo do presente artigo só podem ser recebidas e apreciadas se submetidas por um Estado Parte que tenha feito uma declaração reconhecendo, no que lhe diz respeito, a competência do Comité. Este não aprecia quaisquer comunicações de um Estado Parte que não tenha feito tal declaração.” As alíneas seguintes estabelecem o procedimento aplicável às comunicações recebidas ao abrigo deste artigo 10.º.

O artigo 11.º rege o **procedimento de inquérito**, que deverá ser “conduzido de forma confidencial” em que a “cooperação do Estado Parte deverá ser solicitada em todas as etapas do procedimento.”

O artigo 12.º refere-se ao seguimento do procedimento de inquérito.

A adoção, pelo Estado Parte, de **medidas de proteção** para garantir que os indivíduos sob a sua jurisdição não são sujeitos a qualquer forma de maus-tratos ou intimidação, em consequência das comunicações que enviam ao Comité é um dever previsto no artigo 13.º

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A **assistência e cooperação internacionais** são outra das traves-mestra do trabalho do Comité; diz no artigo 14.º, n.º 1, que o “Comité deverá transmitir, conforme considere apropriado e com o consentimento do Estado Parte interessado, às agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas e outros organismos competentes, as suas constatações ou recomendações relativas a comunicações e inquéritos que indiquem a necessidade de aconselhamento ou assistência técnica, bem como eventuais observações e sugestões do Estado Parte sobre tais constatações ou recomendações. (cfr. n.º 1)” Nesta linha o Comité também pode “levar ao conhecimento desses organismos, com o consentimento do Estado Parte em causa, qualquer questão resultante das comunicações consideradas, que os possa ajudar a decidir, no âmbito de competência de cada um, sobre a conveniência da adoção de medidas internacionais suscetíveis de contribuir para ajudar os Estados Partes progredir na realização dos direitos reconhecidos no Pacto. (cfr. n.º 2)” Trata-se, efetivamente de consagrar a assistência e cooperação internacionais, para no n.º 3, se estabelecer o dever de criação de um fundo fiduciário a fim de “prestar assistência especializada e técnica aos Estados Partes, com o consentimento do Estado Parte interessado, para melhorar a realização dos direitos consagrados no Pacto, assim contribuindo para o reforço das capacidades nacionais na área dos direitos económicos, sociais e culturais.”

O artigo 15.º estipula a apresentação de um **relatório anual** onde o Comité inclua um resumo das suas atividades.

Do artigo 16.º resulta o compromisso de **divulgação e informação** sobre o Pacto e o Protocolo Facultativo, “bem como a facilitação do acesso à informação sobre as constatações e recomendações do Comité, em especial sobre matérias que digam respeito a esse Estado Parte, e fazê-lo em formatos acessíveis às pessoas com deficiência.”



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

O artigo 17.º trata da **assinatura, ratificação e adesão**; o artigo 18.º da **entrada em vigor** do mesmo; o artigo 19.º das **emendas** ao Protocolo; o artigo 20.º da **denúncia** ao mesmo.

O artigo 21.º cria obrigações para o Secretário Geral das Nações Unidas, nomeadamente, a de notificar todos os Estados referidos no artigo 26, n.º 1 do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (os Estados Membros da Organização das Nações Unidas ou membros de qualquer das suas agências especializadas, de todos os Estados Partes no Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, bem como de todos os outros Estados convidados pela Assembleia Geral das Nações Unidas a tornarem-se partes no Pacto) das novas assinaturas, ratificações ou adesões, da data de entrada em vigor do Protocolo e de emendas introduzidas no Protocolo e de qualquer denúncia no termos do artigo 20.º.

O artigo 22.º enumera as **línguas** em que este Protocolo faz fé.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A adoção dos dois pactos internacionais de direitos humanos em 1966 veio consolidar o movimento encetado em 1948 com a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Simbolicamente, o dia 10 de Dezembro é celebrado como o Dia Internacional dos Direitos Humanos, agregando uma série de iniciativas e de celebrações que evocam o caminho percorrido mas alertam para o que ainda há a fazer.

A Declaração Universal foi recebida com algum ceticismo pelos Estados da comunidade internacional que sempre a observaram como um texto declaratório, convidando a um comportamento e não criando obrigações jurídicas para os estados membros da ONU. Hoje, claro está que o elevadíssimo número de traduções da Declaração (é o documento mais traduzido do mundo), a frequência com que é invocada, bem como o

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

facto de inúmeras constituições nacionais acolherem as suas disposições e o seu espírito, relegam esta discussão para as páginas da história.

Mas na década de 1960, na ausência de disposições concretas na Carta das Nações Unidas sobre o conteúdo operacional do conceito de direitos humanos e da responsabilidade concreta da comunidade internacional na sua observância, a aprovação de dois tratados internacionais juridicamente vinculativos para os Estados Partes surgiu como uma boa solução. Na opinião da relatora não foi a solução ideal pois essa teria passado pela adoção de um único Pacto Internacional de Direitos Humanos que não criasse esta separação artificial mas usada amiúde entre direitos civis e políticos e os direitos económicos, sociais e culturais que vai contra o princípio da indivisibilidade dos direitos, e de uma certa perspetiva mesmo contra o valor da universalidade dos mesmos.

A adoção dos Pactos em 1966 seria, posteriormente, completada pela adoção de Protocolos Facultativos que criassem os mecanismos de supervisão da implementação dos mesmos. O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos é adotado logo na sessão de 16 de Dezembro de 1966 e o Segundo Protocolo Facultativo Adicional ao PICDP com vista à Abolição da Pena de Morte é adotado em 15 de Dezembro de 1989. Os direitos económicos, sociais e culturais não receberam tratamento análogo.

Mas o tratamento destas matérias no seio da ONU foi alvo de uma profunda discussão: o próprio PIDESC foi adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão por via da Resolução da Assembleia-Geral n.º 2200-A (XXI) de 16 de Dezembro de 1966, depois de cerca de 20 anos de debates relativos à sua redação. Entrou finalmente em vigor uma década mais tarde, em 3 de Janeiro de 1976, quando reuniu o número de ratificações necessárias.

O PIDESC contém algumas das disposições legais mais importantes no plano internacional relativas aos direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

relativas ao direito a trabalhar em condições justas e favoráveis, à proteção social, a um nível de vida adequado, ao alcance dos níveis mais elevados de saúde física e mental, à educação e ao gozo dos benefícios da liberdade cultural e do progresso científico².

Estes direitos, os direitos económicos, sociais e culturais, têm sido relegados para uma espécie de cidadania de segunda ordem... sendo, constantemente, adiados por Estados com argumentos de que são direitos humanos mais dispendiosos pois a sua realização implica um investimento positivo do Estado; outros há que, adotando outra lista de prioridades, adiam o cumprimento dos direitos civis e políticos, com o argumento de estarem a dar prioridade aos direitos económicos, sociais e culturais. Ambas as narrativas estão eivadas de um mesmo erro: os direitos humanos não são segmentáveis e não podem ser concedidos em alternativa.

Faltava, então, aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais um mecanismo ao qual os cidadãos dos países signatários do PIDESC e outros Estados Partes do PIDESC e do seu Protocolo Facultativo pudessem recorrer em casos de alegadas violações pelos Estados Partes a esses direitos.

A adoção deste Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, redigido num grupo de trabalho liderado pela Catarina Albuquerque, atual relatora especial do Conselho dos Direitos Humanos para o direito à água e ao saneamento, sintomaticamente adotado no dia 10 de Dezembro de 2008 – o Dia Internacional dos Direitos Humanos, quando se celebrava os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos – é o elo que nos faltava na afirmação do caráter universal, indivisível, interdependente e interrelacionado dos direitos humanos.

² Informação in www.gddc.pt



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

O que fazemos com adoção deste Protocolo Facultativo é cumprir o ideal dos direitos humanos e afirmá-los como universais, indivisíveis e inalienáveis. Todos dos direitos humanos para todos é a base de uma sociedade mais livre, mais digna e é esse o caminho que hoje se consolida.

O Protocolo entrará em vigor quando recolher as dez ratificações necessárias; Portugal, pelo papel que portugueses desempenharam neste processo, bem como pelo facto de ser um país profundamente empenhado na criação de um quadro de proteção de direitos humanos efetivo deveria fazer parte deste grupo inicial.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Resolução n.º 47/XII/2ª – Aprovar o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, a 10 de dezembro de 2008”.
2. Face ao exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de **Parecer** que a Proposta de Resolução n.º 47/XII/2ª está em condições de ser discutida e votada no Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 10 de Outubro, de 2012

A Deputada Relatora

(Mónica Ferro)

O Presidente em Exercício

da Comissão

(Basílio Horta)