



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 294//XI/1ª – CACDLG /2011

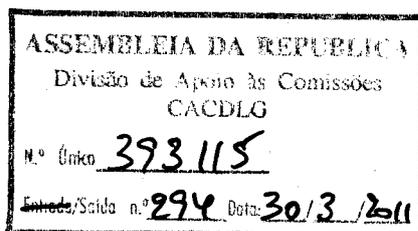
Data: 30-03-2011

ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 573 final.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre a **Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia [COM (2010) 573 final]**, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 30 de Março de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

**COM (2010) 573 final - Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos
Direitos Fundamentais pela União Europeia**

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com estes princípios, a Comunicação da Comissão Europeia - COM(2010) 573 final, de 19 de Outubro - relativa à Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

O objectivo da presente comunicação consiste em apresentar a estratégia da Comissão Europeia para a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹ no novo quadro jurídico existente desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pt:PDF>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

1. A Carta dos Direitos Fundamentais

Em Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia considerou oportuno consagrar numa Carta os direitos fundamentais em vigor ao nível da União Europeia (UE), por forma a conferir-lhes uma maior visibilidade. Os Chefes de Estado ou de Governo pretendiam incluir na Carta os princípios gerais consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 e os resultantes das tradições constitucionais comuns dos países da UE. Para além disso, a Carta devia incluir os direitos fundamentais próprios dos cidadãos da UE, bem como os direitos económicos e sociais consagrados na Carta Social do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Reflectiria também os princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A Carta foi elaborada por uma convenção composta por um representante de cada país da União Europeia e da Comissão Europeia, bem como por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais. Foi formalmente adoptada em Nice, em Dezembro de 2000, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1 de Dezembro de 2009, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia passou a ser juridicamente vinculativa para as instituições da UE e para os Estados-Membros quando apliquem o direito da União. A Carta consagra todos os direitos consignados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, bem como outros direitos e princípios decorrentes das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros da UE, da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e de outros instrumentos internacionais. A Carta é uma codificação muito moderna, que inclui direitos fundamentais de «terceira geração», como a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

protecção de dados, garantias em matéria de bioética e a transparência da administração.

A Carta reúne num único documento os direitos que anteriormente se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como a legislação nacional e da União Europeia, bem como as convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Carta dos Direitos Fundamentais compreende um preâmbulo e 54 artigos repartidos em sete capítulos:

- **Capítulo I: dignidade** (dignidade do ser humano, direito à vida, direito à integridade do ser humano, proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes, proibição da escravidão e do trabalho forçado);
- **Capítulo II: liberdades** (direito à liberdade e à segurança, respeito pela vida privada e familiar, protecção de dados pessoais, direito de contrair casamento e de constituir família, liberdade de pensamento, de consciência e de religião, liberdade de expressão e de informação, liberdade de reunião e de associação, liberdade das artes e das ciências, direito à educação, liberdade profissional e direito de trabalhar, liberdade de empresa, direito de propriedade, direito de asilo, protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição);
- **Capítulo III: igualdade** (igualdade perante a lei, não discriminação, diversidade cultural, religiosa e linguística, igualdade entre homens e mulheres, direitos das crianças, direitos das pessoas idosas, integração das pessoas com deficiência);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

- **Capítulo IV: solidariedade** (direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa, direito de negociação e de acção colectiva, direito de acesso aos serviços de emprego, protecção em caso de despedimento sem justa causa, condições de trabalho justas e equitativas, proibição do trabalho infantil e protecção dos jovens no trabalho, vida familiar e vida profissional, segurança social e assistência social, protecção da saúde, acesso a serviços de interesse económico geral, protecção do ambiente, defesa dos consumidores);
- **Capítulo V: cidadania** (direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, direito a uma boa administração, direito de acesso aos documentos, Provedor de Justiça Europeu, direito de petição, liberdade de circulação e de permanência, protecção diplomática e consular);
- **Capítulo VI: justiça** (direito à acção e a um tribunal imparcial, presunção de inocência e direitos de defesa, princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas, direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito);
- **Capítulo VII: disposições gerais.**

A Carta é aplicável às instituições europeias no respeito pelo princípio da subsidiariedade, não podendo de modo algum alargar as competências e as funções que lhes são conferidas pelos Tratados.

A Carta é igualmente aplicável aos Estados-Membros apenas «quando apliquem o direito da União» (artigo 51.º, n.º 1). O respeito dos direitos fundamentais pelos Estados-Membros quando aplicam o direito da União tem um interesse comum para todos os Estados-Membros, já que é essencial para a confiança mútua e necessária para o funcionamento da União. Este princípio



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

é particularmente importante à luz do crescimento do acervo da União em domínios em que os direitos fundamentais são particularmente importantes, como o espaço de liberdade, de segurança e de justiça, a não discriminação, a cidadania da União, a sociedade da informação e o ambiente.

Se algum dos direitos corresponder aos direitos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, esses direitos deverão ter um sentido e âmbito de aplicação iguais aos determinados pela convenção, embora a legislação da UE possa prever uma protecção mais abrangente. Quaisquer direitos resultantes das tradições constitucionais comuns dos países da UE devem ser interpretados de acordo com essas tradições.

O Protocolo n.º 30 aos Tratados, relativo à aplicação da Carta à Polónia e ao Reino Unido, restringe a interpretação da Carta pelo Tribunal de Justiça e pelos tribunais nacionais destes dois países, em especial no que diz respeito aos direitos relacionados com a solidariedade (*capítulo IV*).

2. A estratégia da Comissão Europeia

No âmbito da presente estratégia, a Comissão expõe as medidas que pretende adoptar para assegurar a exemplaridade da União Europeia em termos de direitos fundamentais e para melhorar a compreensão dos cidadãos relativamente à protecção dos direitos fundamentais na Europa:

- Garantir a irrepreensibilidade da UE na defesa dos direitos fundamentais - todas as propostas legislativas da UE devem respeitar a Carta. Por conseguinte, a Comissão reforçará a avaliação do impacto das novas propostas legislativas sobre os direitos fundamentais. Com base numa «*lista de controlo*» dos direitos fundamentais, os serviços da Comissão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

identificarão os direitos fundamentais susceptíveis de ser afectados por uma determinada proposta e avaliarão sistematicamente o impacto de cada opção prevista sobre esses direitos.

- Durante o processo legislativo, nomeadamente aquando dos compromissos finais obtidos no Parlamento Europeu e no Conselho, a Comissão colaborará com os co-legisladores para assegurar a conformidade do direito da União com a Carta. A Comissão lançará um diálogo interinstitucional para determinar quais os métodos a adoptar para tratar as alterações que levantem questões de compatibilidade com os direitos fundamentais.
- Os Estados-Membros da UE já se encontram vinculados pelos direitos fundamentais garantidos pelas respectivas constituições nacionais. Contudo, quando aplicam o direito da União devem também respeitar os direitos fundamentais. A Comissão utilizará todos os instrumentos à sua disposição, entre os quais os processos de infracção, se for caso disso, para assegurar o respeito pela Carta na aplicação do direito da União.
- Melhorar a informação dos cidadãos - Os cidadãos devem saber a quem se podem dirigir para solicitar ajuda no caso de violação dos direitos fundamentais. Em 2011, os cidadãos já terão acesso a informações sobre as vias de recurso em todos os Estados Membros através do novo portal *e-Justice* da Comissão.
- A Comissão explicará quais os casos em que pode e não pode intervir relativamente a queixas em matéria de direitos fundamentais, sempre que estas não sejam abrangidas pelo domínio de competência da UE. A Carta não confere à Comissão uma competência geral de intervenção em matéria de direitos fundamentais. Esta só pode intervir quando o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

direito da União esteja em causa (por exemplo, quando seja adoptada legislação da União Europeia ou quando uma medida nacional aplique o direito da UE de forma incompatível com a Carta).

- Acompanhar os progressos - A Comissão publicará um relatório anual sobre a aplicação da Carta. Este relatório acompanhará os progressos realizados nos domínios em que a UE tem competência para agir e mostrará a forma como a Carta foi tida em conta em casos concretos (por exemplo, ao propor novos actos legislativos). O relatório constituirá uma oportunidade para proceder a uma troca anual de pontos de vista com o Parlamento Europeu e o Conselho e servirá para melhorar a informação prestada ao público.

III. Análise da proposta

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tornou-se juridicamente vinculativa – Artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE). Além disso, o artigo 6.º, n.º3 do TUE, recorda que os direitos fundamentais, tal como garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, fazem parte do direito da União enquanto princípios gerais.²

² Artigo 6º

1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados. Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições.

2. A União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

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

Por outro lado, nos termos do segundo parágrafo do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, consagra o princípio da subsidiariedade, estabelecendo que *“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.”*

A presente estratégia com a qual a Comissão se propõe assumir uma *“cultura dos direitos fundamentais”* afigura-se indispensável para o exame pormenorizado da necessidade e da proporcionalidade das propostas que a Comissão apresenta. Com efeito, com excepção de certos direitos que têm carácter absoluto, os direitos fundamentais podem, em certas condições, estar sujeitos a limitações. Estas devem estar previstas na lei, respeitar a essência dos referidos direitos e, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, ser necessárias e responder efectivamente a objectivos de interesse geral

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

reconhecidos pela União ou à necessidade de protecção dos direitos e liberdades de outrem.

É, contudo, de realçar que os Estados-Membros têm os seus próprios sistemas de protecção dos direitos fundamentais através das suas constituições e dos tribunais nacionais e a Carta não os substitui. Por conseguinte, é aos tribunais nacionais que incumbe, em primeiro lugar, assegurar o respeito pelos direitos fundamentais.

No entanto, é nosso entendimento que a estratégia ora adoptada pela Comissão constitui um passo importante para a criação de uma verdadeira cultura europeia dos direitos fundamentais, na medida em que será um instrumento fundamental para assegurar a aplicação da Carta em todas as propostas legislativas da UE e em todas as alterações introduzidas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, bem como pelos Estados-Membros quando apliquem o direito da União.

IV. Conclusões e Parecer

1. A Comissão dos Assuntos Europeus remeteu a Comunicação da Comissão Europeia - COM(2010) 573 final, de 19 de Outubro - relativa à Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;
2. Através do documento em análise a Comissão Europeia adopta uma estratégia para assegurar a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que se tornou juridicamente vinculativa desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

3. De acordo com a estratégia apresentada, a Comissão verificará a conformidade de todos os actos legislativos da União Europeia com a Carta em cada fase do processo legislativo, desde os primeiros trabalhos preparatórios na Comissão até à adopção dos projectos legislativos pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e sua posterior aplicação pelos Estados-Membros da UE.
4. A Comissão informará igualmente os cidadãos sobre as possibilidades de intervenção de que dispõem em questões relativas aos direitos fundamentais e publicará um relatório anual sobre a aplicação da Carta, a fim de acompanhar os progressos realizados.
5. É de salientar nas presentes conclusões que os Estados-Membros possuem os seus próprios sistemas de protecção dos direitos fundamentais, assegurados pelos tribunais nacionais, pelo que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não os substitui.
6. Compete, por conseguinte, aos tribunais nacionais assegurar o respeito pelos direitos fundamentais e aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias em conformidade com as suas legislações nacionais e obrigações internacionais. Nestas situações, a Comissão Europeia não tem poder para intervir enquanto guardiã dos Tratados.
7. Não obstante o supra exposto, considera-se que a estratégia ora adoptada pela Comissão constitui um passo importante para a criação de uma verdadeira cultura europeia dos direitos fundamentais, na medida em que se consubstancia como um instrumento fundamental para assegurar a aplicação da Carta em todas as propostas legislativas da UE e em todas as alterações introduzidas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, bem como pelos Estados-Membros quando apliquem o direito da União.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

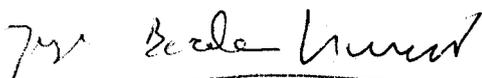
Assim, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de:

PARECER

O presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para apreciação, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de S. Bento, 29 de Março de 2011

O Deputado Relator


(Jorge Bacelar Gouveia)

O Presidente da Comissão


(Osvaldo de Castro)