

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

EXMO. SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO  
PARLAMENTAR DE ASSUNTOS  
EUROPEUS

Ofício n.º 965/XII/1ª – CACDLG /2012

Data: 11-07-2012

ASSUNTO: Parecer – COM (2012) 169 Final.

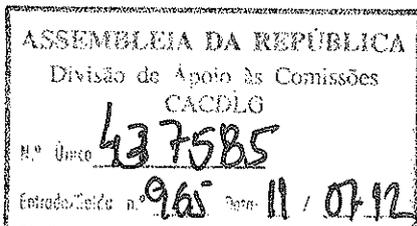
Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre o *“Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2011 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia” - COM (2012) 169 final –{SWD (2012) 84 final} e {SWD (2012) 85 final}*, que foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião, de 11 de julho de 2012, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

*Fernando Negrão*

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Assembleia da República – Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### Relatório

COM (2012) 169 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Relatório de 2011 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

{SWD (2012) 84 final}

{SWD (2012) 85 final}

#### I. Nota preliminar

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, o Relatório de 2011 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi enviado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante “Carta”) tornou-se um ponto de referência habitual na elaboração das políticas da União Europeia (“UE”). Com o intuito de efectuar uma aplicação efectiva da Carta, a Comissão adoptou medidas estratégicas para a sua concreta aplicação



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(doravante, “Estratégia para a Carta”)<sup>1</sup> e comprometeu-se a elaborar relatórios anuais com o objetivo de avaliar os progressos realizados na aplicação da Carta.

O documento objeto do presente relatório pretende informar os cidadãos europeus das evoluções mais importantes registadas em 2011<sup>2</sup> e analisar os progressos realizados para assegurar a aplicação efectiva da Carta.

### II. Considerandos

#### 1. Breve análise

Tendo por base a Estratégia para a Carta e as conclusões do relatório de 2010, a Comissão adotou uma série de medidas concretas para promover a aplicação efectiva da Carta e ajudar os cidadãos a exercerem os seus direitos fundamentais quando se aplica o direito da União.

Da análise do presente Relatório resulta que as medidas se concentraram na:

1. Promoção da Cultura dos direitos fundamentais na União Europeia;
2. Promoção da Igualdade entre homens e mulheres na União Europeia;
3. Ajuda aos cidadãos a exercerem os seus direitos.

- **Promover a cultura dos direitos fundamentais na UE**

O Relatório refere que a Comissão reforçou a avaliação do impacto sobre os direitos fundamentais das suas propostas legislativas, ou seja, antes de adotar propostas de nova legislação, a Comissão realiza avaliações de impacto. Para esse efeito, a Comissão criou um

---

<sup>1</sup> COM(2010) 573 final, «Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia».

<sup>2</sup> Anexo I fornece informações pormenorizadas sobre a aplicação da Carta por todas as instituições da UE e pelos Estados-Membros e ilustra os problemas concretos com que as pessoas se confrontaram; Anexo II apresenta os progressos na aplicação da Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres (2010-2015).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

grupo interserviços sobre a aplicação da Carta a fim de partilhar conhecimentos e experiências entre todos os seus serviços. A título exemplificativo, do efeito positivo desta medida, destacam a abordagem adotada pela Comissão na elaboração de legislação sobre a **utilização de scâneres de segurança** para a deteção de objetos perigosos transportados por passageiros nos aeroportos da UE e o relatório de avaliação da Comissão sobre as **regras da UE em matéria de conservação de Dados**.

Por sua vez, referem que o Parlamento Europeu prestou especial atenção à **situação na Hungria** no que respeita à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social, bem como no que se refere à nova Constituição húngara e à sua aplicação. Na qualidade de co-legislador, salientam que o Parlamento Europeu insistiu na tomada em consideração dos direitos fundamentais nas novas propostas de legislação da EU e destacam, a título exemplificativo, a aprovação da proposta da Comissão de alteração da Diretiva relativa ao **estatuto de refugiado**.

De acordo com o Relatório, também o Conselho desenvolveu esforços significativos para dar seguimento à Estratégia para a Carta, nomeadamente enquanto co-legislador, comprometendo-se a garantir que os Estados-Membros que propõem alterações às propostas legislativas da Comissão ou apresentam propostas legislativas próprias, avaliam o seu impacto sobre os direitos fundamentais.

No **setor judiciário**, é mencionado que o Tribunal de Justiça da União Europeia tem vindo a fazer cada vez mais referências à Carta nas suas decisões, a saber:

- ✓ o número de decisões que referem a Carta na sua fundamentação aumentou mais de 50% em comparação com 2010, passando de 27 para 42.
- ✓ Os tribunais nacionais também se referem cada vez mais à Carta quando submetem questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça: em 2011, essas referências aumentaram cerca de 50% em comparação com 2010, passando de 18 para 27.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Tribunal de Justiça proferiu ainda uma série de acórdãos determinantes que incluíram referências à Carta, por exemplo:

- ✓ no processo Test-Achats, o Tribunal invalidou uma derrogação da legislação da UE em matéria de igualdade de tratamento entre homens e mulheres que permitia às seguradoras fazerem a distinção entre homens e mulheres em relação a prémios e prestações.
- ✓ o acórdão sobre a aplicação do Regulamento de Dublin relativo à determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo na UE. O Tribunal sublinhou que os Estados-Membros são obrigados a respeitar a Carta quando determinam a responsabilidade pela análise de um pedido de asilo.

- **Promover a igualdade entre homens e mulheres na EU**

Na sequência da Comunicação da Comissão intitulada «Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015», o Conselho **aprovou o Pacto Europeu para a igualdade entre homens e mulheres**. O Pacto reafirma o compromisso da UE em reduzir as disparidades entre homens e mulheres no emprego, na educação e na proteção social, em assegurar um salário igual para trabalho igual, em promover a igualdade de participação das mulheres no processo de tomada de decisão e em lutar contra todas as formas de violência contra as mulheres. Reiterando ainda a importância de integrar a perspetiva do género em todas as políticas, destacando também a conciliação entre o trabalho e a vida familiar como condição prévia para a igualdade de participação no mercado de trabalho.

Em consonância com o compromisso assumido na Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres, a Comissão solicitou a todas as empresas da UE cotadas na bolsa que assinassem o **Compromisso europeu pelas mulheres na administração das empresas** e desenvolvessem as suas próprias iniciativas para que mais mulheres ocupem cargos de direção. O objetivo consiste em atingir a meta de 30% de mulheres nos cargos de direção das principais empresas europeias cotadas na bolsa até 2015 e 40% até 2020.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De acordo com o Relatório, a Comissão adotou ainda as **propostas legislativas** relativas ao próximo Quadro financeiro plurianual da UE (2014-2020). O programa Direitos e Cidadania promoverá e protegerá os direitos das pessoas, incluindo os princípios da não discriminação e da igualdade entre homens e mulheres. O novo programa da UE para a Mudança e a Inovação Social, criado para apoiar o emprego e as políticas sociais no conjunto da União, será especificamente dirigido para as questões de género.

Por fim, no âmbito da **Estratégia Europa 2020**, a Comissão formulou recomendações aos Estados-Membros sobre as disparidades salariais entre homens e mulheres, os serviços de acolhimento de crianças e as medidas fiscais dissuasivas para as segundas fontes de rendimento, a fim de reforçar a posição das mulheres no mercado de trabalho e atingir o objetivo de aumentar a taxa de emprego das mulheres e dos homens com idades entre 20 e 64 anos para 75% até 2020.

- **Ajudar os cidadãos a exercerem os seus direitos**

Um recente inquérito Eurobarómetro revelou que, embora a sensibilização geral para a Carta esteja a aumentar (64% em 2011, em comparação com 48% em 2007), **poucos cidadãos conhecem o seu conteúdo exato** (11%) ou quando se aplica (14%). Aliás, a maior confusão reside no âmbito de aplicação da Carta pois, embora a Carta não se aplique a todas as matérias e só se aplique aos Estados-Membros quando esteja em causa direito da UE, mais de metade dos inquiridos (55%) considerou precisamente o contrário e quase um quarto dos inquiridos (24%) referiu que era falso que a Carta se aplicasse aos Estados-Membros apenas quando aplicam o direito da União.

O referido inquérito também revela que os tribunais nacionais são os primeiros a quem recorreriam os inquiridos em caso de violação dos seus direitos previstos na Carta (21%), seguidos de perto pelos Provedores/organismos independentes (20%), instituições da EU (19%) e autoridades policiais a nível local (19%).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Relatório conclui assim que os dados recolhidos pela Comissão refletem muito claramente a frequente confusão dos cidadãos acerca do papel das instituições da UE no domínio dos direitos fundamentais, pelo que torna-se necessário medidas adicionais para reforçar a informação sobre a Carta, designadamente o seu âmbito de competências.

Nesse sentido, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, publicou novas páginas sobre os direitos fundamentais no Portal Europeu de Justiça. O Portal fornece agora, a título exemplificativo, informações sobre como podem os cidadãos apresentar queixa quando considerem que os seus direitos fundamentais foram violados; disponibiliza informações sobre os tribunais nacionais e os organismos que tratam as queixas sobre os direitos fundamentais.

Para além de analisar as medidas adotadas, o Relatório destaca ainda as **principais evoluções ocorridas em 2011**<sup>3</sup>. Salientam, contudo que, apesar de os Estados-Membros da UE estarem vinculados pela Carta quando aplicam o direito da UE, ainda não há informações suficientes sobre os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para assegurar uma aplicação efetiva da Carta. Mencionam que a Comissão procurará nos próximos relatórios anuais dar igualmente conta dos progressos realizados a este respeito.

### **O Relatório em análise destaca as seguintes evoluções:**

#### **a. Um novo impulso na aplicação do direito à livre circulação dos cidadãos**

A mobilidade das pessoas no interior da União constitui um fator essencial para o crescimento económico na Europa, sendo que a livre circulação representa uma importante conquista europeia e a expressão prática dos valores fundamentais da União Europeia.

---

<sup>3</sup> No anexo II do presente relatório figuram muitos exemplos de aplicação da Carta que envolvem os direitos abrangidos pelos seis títulos da Carta (dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça), incluindo medidas importantes para a elaboração da proposta de novas regras da UE em matéria de proteção de dados a apresentar em 2012.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por estas razões, o Relatório refere que a Comissão prosseguiu uma política de aplicação rigorosa da regulamentação com vista a obter a transposição e aplicação completa e corretas das regras da UE em matéria de livre circulação no conjunto da União. Em resultado desta política, a maioria dos Estados-Membros alterou a sua legislação ou anunciou a intenção de o fazer. A Comissão continuou a trabalhar ainda com os restantes países, a fim de resolver os problemas pendentes, nomeadamente iniciando processos por infração sempre que necessário. Simultaneamente, a Comissão adotou uma posição firme em relação aos Estados-Membros para assegurar o pleno respeito do princípio da não discriminação e de outras garantias baseadas em normas da UE em matéria de livre circulação.

### **b. Promover os direitos da criança**

O Relatório destaca que, em fevereiro de 2011, a Comissão adotou o programa da UE para os direitos da criança que pretende colocar em prática os direitos da criança consagrados na Carta e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança através de um programa de ação global para o período 2011-2014. O programa da UE identificou 11 ações concretas que contribuirão para a aplicação efetiva e a proteção dos direitos da criança. A Comissão fixou ainda prioridades tendo em vista a proteção das crianças vulneráveis e a proteção dos direitos das crianças no quadro da ação externa da UE. No âmbito desse programa, a Comissão criou um ponto de acesso único em linha para as crianças, designado Espaço dos Mais Novos, que inclui textos, jogos e passatempos que informam as crianças sobre os seus direitos.

Salienta também a adoção das novas regras em matéria de luta contra o abuso e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil que criminalizam um grande conjunto de situações de abuso e exploração sexual, abrangendo novos fenómenos propiciados pela Internet, como o aliciamento de crianças, os abusos sexuais através de uma *webcam* ou a visualização de pornografia infantil na Internet.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por fim, menciona que a Comissão continuou a apoiar a criação e o funcionamento de ferramentas concebidas para ajudar a encontrar crianças desaparecidas ou raptadas, nomeadamente o número de emergência europeu sobre crianças desaparecidas (116 000 linhas diretas) e sistemas de alerta específicos. São necessários, todavia, esforços concertados por parte de alguns Estados-Membros para tornar esta linha direta operacional e amplamente conhecida em toda a UE.

### **c. Reforçar os direitos das vítimas e os direitos processuais**

Com o objetivo de assegurar às vítimas respeito e dignidade, proteção e apoio a nível da sua integridade física e bens, bem como acesso à justiça e a uma indemnização, a Comissão propôs novas regras que têm em devida consideração as vítimas com necessidades especiais, nomeadamente as crianças, e apresentou medidas destinadas a proteger as vítimas de violência (por exemplo, violência doméstica) contra quaisquer novos danos causados pelo agressor quando se deslocam na UE.

O Relatório regista também os progressos importantes quanto à adoção das propostas da Comissão visando reforçar os direitos processuais dos suspeitos. O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram um novo conjunto de regras destinadas a garantir que os suspeitos da prática de um crime sejam informados dos seus direitos numa língua que compreendam.

### **d. Lutar contra a incitação ao ódio racial e a xenofobia**

O Relatório destaca que a Comissão está determinada em garantir que as legislações nacionais respeitam o direito da UE que proíbe a incitação ao ódio racial e xenófobo e os crimes de caráter racista. Aliás, até ao final do exercício, 22 Estados-Membros tinham comunicado à Comissão as respetivas disposições de direito interno destinadas a criminalizar a incitação ao ódio racial e a xenofobia o direito da UE.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por outro lado, foram encerrados processos por infração contra quatro Estados-Membros por inobservância dos requisitos jurídicos de não discriminação em razão da raça ou origem étnica, uma vez que as respetivas legislações nacionais foram adaptadas em conformidade. Todavia, a Comissão prosseguirá os seus esforços junto de três Estados-Membros com processos ainda pendentes. A Comissão reafirmou ainda a necessidade de se adotar uma atitude positiva em relação à diversidade e à igualdade de tratamento na «Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros».

O Relatório menciona ainda que a UE deu um importante passo em frente na promoção da integração social e económica dos ciganos com a Comunicação da Comissão intitulada «Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020».

### **e. Contribuir para a competitividade da UE**

O Relatório destaca que algumas medidas da UE foram examinadas à luz do direito à ação perante um tribunal (artigo 47.º da Carta) porquanto este direito é importante não só para o conjunto dos cidadãos, mas igualmente para a aplicação da legislação da UE que contribui para o crescimento económico. Salienta ainda que, em 2011, o direito à ação foi o direito mais citado nas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia no que se refere à Carta, sendo mencionado num terço das suas decisões. O direito à ação implica um setor judiciário independente, imparcial e plenamente funcional.

Menciona ainda que a liberdade de empresa (artigo 16.º da Carta) é de particular relevância para a competitividade da UE e que a Comissão tomou-a devidamente em conta na preparação de nova legislação sobre o mercado de instrumentos financeiros, a mediação de seguros, as agências de notação de risco e os aparelhos de controlo previstos para os transportes rodoviários (tacógrafos). No âmbito de várias iniciativas, a Comissão prestou especial atenção ao direito de propriedade (artigo 17.º da Carta), o qual prevê que a propriedade intelectual deve ser protegida.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **d. Medidas concretas tendo em vista a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos**

O Relatório destaca que a Comissão conduziu negociações técnicas de adesão com peritos dos Estados membros do Conselho da Europa enquanto Partes atuais na Convenção. Um projeto de acordo de adesão, elaborado em junho de 2011, está atualmente a ser examinado pelo Conselho.

### **Conclusões**

Por fim, em sede de conclusões, o Relatório em análise salienta que *“em especial nestes momentos de crise económica, um enquadramento juridicamente estável baseado no Estado de direito e no respeito dos direitos fundamentais constitui a melhor garantia em termos de confiança dos cidadãos, bem como dos parceiros e investidores”* e que *“os Estados-Membros e as partes interessadas devem continuar a trabalhar conjuntamente para fazerem aplicar na prática a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”*.

### **2. Princípio da Subsidiariedade**

Tratando-se de uma iniciativa europeia não legislativa, não cabe à Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

### **III – Opinião da Deputada Relatora**

Uma vez que, segundo os dados do Eurobarómetro, poucos cidadãos europeus conhecem o conteúdo exato da Carta (11%) ou da sua aplicação (14%), e que os tribunais nacionais são os primeiros a quem as pessoas recorrem em caso de violação dos direitos previstos na Carta (21%), seguidos de perto pelos Provedores/organismos independentes



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(20%), instituições da EU (19%) e autoridades policiais a nível local (19%), considero que este Relatório deve ser enviado aos organismos nacionais promotores e/ou fiscalizadores dos Direitos Fundamentais, nomeadamente, à Provedoria de Justiça, à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) e ao Alto Comissariado para a Integração e Diálogo Intercultural (ACIDI). Cabe na esfera de competências dos referidos organismos a eventual adoção de medidas adicionais, tal como é recomendado neste Relatório, para o reforço da informação dos direitos consignados na Carta, designadamente o seu âmbito de competências.

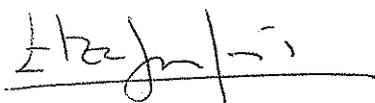
### IV - Conclusão

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

- a) Tomar conhecimento da COM (2012) 169 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Relatório de 2011 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- b) Não verificar o cumprimento do princípio da subsidiariedade porquanto o presente relatório é uma iniciativa não legislativa;
- c) Remeter o presente relatório à Comissão dos Assuntos Europeus.

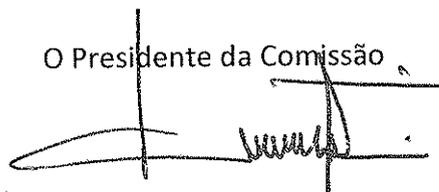
Palácio de S. Bento, 10 de Julho de 2012

A Deputada Relatora



(Elza Pais)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)