

### **Os Nossos Direitos Enquanto Europeus**

Ana Soares Pinto

Os cidadãos europeus vão ter uma Carta que estabelece os seus direitos fundamentais enquanto seres humanos e enquanto cidadãos da União Europeia. A questão fundamental neste momento é garantir que o documento venha a ter valor jurídico. Só assim os europeus poderão invocá-la em tribunal e só assim ela será mais do que uma iniciativa bem intencionada mas de reduzida utilidade.

No Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999, os dirigentes dos Quinze deram um passo importante para aproximar a União dos seus cidadãos: decidiram elaborar uma Carta de direitos fundamentais. Com o objectivo de assegurar aos cidadãos europeus a visibilidade dos seus direitos, o Conselho determinou, nas suas conclusões, que «na presente fase de evolução da União, impõe-se elaborar uma carta dos direitos fundamentais na qual fiquem consignados, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos».

O respeito dos direitos é um dos princípios fundadores da União e uma condição indispensável da sua legitimidade. A protecção dos direitos fundamentais tem sido assegurada ao longo dos anos pelos tribunais nacionais e pelos tribunais comunitários, mas a complexidade dos tratados comunitários e a multiplicidade de textos de direito internacional que garantem direitos fundamentais aos europeus dificulta a percepção desta protecção pelos cidadãos.

Frequentemente acusada de falta de dimensão política, a União decidiu, em Colónia, reunir num único texto, de uma forma clara, simples e precisa, os seus direitos fundamentais, de forma a facilitar aos cidadãos europeus o conhecimento dos seus direitos universais enquanto seres humanos, e enquanto cidadãos da UE. A perspectiva é atractiva mas a elaboração desta Carta não tem sido fácil. Para a redacção da Carta foi criada uma instância ad hoc (conhecida, a partir de Fevereiro de 2000, por Convenção) que integra 62 elementos: 15 representantes dos chefes de Estado e de Governo, 1 representante da Comissão, 16 membros do Parlamento Europeu e 30 membros dos Parlamentos nacionais. Presentes nos trabalhos da Convenção estão, ainda, 4 observadores: 2 representantes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e 2 representantes do Conselho da Europa. Esta é uma das grandes inovações deste processo: a heterogeneidade da Convenção responsável pela elaboração de um documento da União, e o grande envolvimento da sociedade civil. Os debates da Convenção são abertos ao público, os documentos produzidos estão acessíveis na internet e os contributos da sociedade civil para a elaboração da Carta são incentivados. A Presidência da Convenção (Praesidium) tem recebido dezenas de contributos de universidades, associações sindicais, empresariais e religiosas e das mais variadas organizações representativas de cidadãos, o que atribui à Carta maior legitimidade e contribui para um maior envolvimento dos cidadãos no debate e construção de uma Europa dos cidadãos.

Sete meses depois da sua primeira reunião (17 de Dezembro de 1999) o Praesidium adoptou, em Julho de 2000, um projecto de texto integral da Carta de direitos fundamentais que está, agora, em discussão nos Estados-membros. O actual projecto contém 52 artigos, divididos em 6 capítulos: dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça. O projecto de Carta reúne um catálogo de princípios democráticos comuns a todos os Estados-membros, sendo de destacar a proibição expressa da pena de morte; o alargamento da

protecção concedida às crianças; a sistematização dos direitos decorrentes da cidadania; e a consagração dos chamados direitos de terceira geração, como a protecção de dados pessoais, com a consideração dos desafios abertos pelas novas tecnologias de informação e pela genética.

Persistem, contudo, profundas divergências entre os redactores da Carta sobre a extensão dos direitos a incluir e sobre a sua força jurídica. Para alcançar consensos, os redactores da Carta têm vindo a aceitar, versão após versão, um texto menos ambicioso e uma aproximação cada vez mais minimalista dos direitos fundamentais, o que pode pôr em causa a sua utilidade.

As divergências quanto à extensão dos direitos a incluir são mais evidentes nos direitos económicos e sociais. A Carta garante a alguns dos direitos um grau de protecção superior ao conferido pelas legislações e práticas nacionais de alguns Estados-membros – nomeadamente no que respeita ao direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa –, mas é em relação a muitos dos tradicionais direitos extremamente redutora. A Carta não prevê o direito à greve, o princípio da igualdade de retribuição, ou sequer o direito ao trabalho. De acordo com o francês Guy Braibant, que presidiu a uma das sessões de trabalho dos representantes dos Governos, «os 12 artigos que compõem este capítulo constituem o melhor compromisso aceitável por todos».

O melhor compromisso aceitável por todos não é, no entanto, suficiente. Na impossibilidade de chegar a acordo, a Convenção optou por subordinar o conteúdo de muitos direitos ao disposto nas legislações e práticas de cada Estado-membro, o que prejudica a desejada dimensão europeia desses direitos. Em direitos mais polémicos, como o direito à segurança social e ao acesso aos serviços de interesse económico, a Convenção incluiu mesmo a fórmula «a União reconhece e respeita (o direito em causa)» o que não assegura qualquer direito.

A protecção concedida em matéria de defesa dos consumidores e de protecção do ambiente é igualmente reduzida uma vez que apenas se consagra que as políticas da União devem assegurar a protecção de tais direitos. Nos termos das Conclusões de Colónia, as disposições da Carta relativas a direitos económicos e sociais devem consagrar direitos efectivos, sendo de excluir todas as referências que constituam apenas uma base para objectivos de acção da União. O já agora reduzido catálogo de direitos económicos e sociais corre sérios riscos de diminuir ainda mais.

Questão essencial é a articulação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia com a Convenção Europeia de Direitos do Homem. A Convenção Europeia, estabelecida em 1950, constitui parte integrante de todas as constituições dos Estados-membros e o seu mecanismo de protecção dos direitos humanos é um dos sistemas mais aperfeiçoados que existe no plano internacional.

O actual projecto dispõe que os direitos consagrados na Carta que correspondam a outros garantidos pela Convenção Europeia terão um sentido e alcance idênticos a estes, a menos que a Carta preveja direitos que não figurem, expressamente, na Convenção Europeia (ex. direitos de cidadania europeia, direitos de «terceira geração») ou assegure um nível de protecção superior. Esta cláusula pretende evitar divergências entre a nova Carta e a Convenção Europeia mas o risco de os direitos serem interpretados de forma divergente, ou mesmo contraditória, pelo Tribunal Europeu dos direitos do Homem e pelos tribunais comunitários continua a existir, os casos em que a nova Carta confere maior protecção que a Convenção europeia continuam por identificar, e a tutela jurisdicional dos direitos que não têm correspondência nem na Convenção Europeia nem nos tratados comunitários continua por esclarecer. Em Julho precisou-se que a Carta não cria quaisquer novas competências ou atribuições para a Comunidade ou a União, nem modifica as competências e atribuições definidas no Tratado.

Mas a questão fulcral da nova Carta de Direitos Fundamentais – cuja decisão final compete ao Conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000 – é o seu valor jurídico. A atribuição de um carácter vinculativo à Carta é indispensável para que os cidadãos europeus possam invocar em tribunal os direitos nela consagrados. Os direitos não têm sentido se não existirem meios processuais adequados à sua

defesa. Se a Carta for uma mera proclamação de direitos terá uma relevância meramente política, e ainda que o seu texto possa constituir uma força conformadora da futura actuação da União e dos Estados-membros, a Carta arrisca-se a não passar de uma belíssima proclamação de direitos de reduzida utilidade.