

DIREITOS HUMANOS

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Materializando o conjunto de princípios e valores em que se funda a União Europeia – a paz, a democracia e o Estado de Direito –, a Carta reúne, pela primeira vez, num único documento, todos os direitos que se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como as convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas e da Organização Mundial do Trabalho.

Conferindo visibilidade e clareza aos direitos e às liberdades fundamentais, a Carta contribui para desenvolver o conceito de cidadania da União, e para reforçar o Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça. Num contexto europeu marcado por políticas nacionais cada vez mais restritivas de asilo e imigração, por exemplo, a existência da Carta é fulcral para o equilíbrio entre as exigências de segurança, por um lado, e as de justiça e direitos humanos por outro.

A estrutura da Carta compreende um preâmbulo e 54 artigos repartidos por 7 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).

– **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, direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais, direito a uma boa administração, direito de acesso aos documentos, provedor de justiça, 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 sobre interpretação e aplicação da Carta

Caso o Tratado Constitucional não venha a ser ratificado, a UE continuará a reger-se pelas disposições do Tratado de Nice relativas aos direitos fundamentais, herdadas dos anteriores tratados, e onde não figura qualquer lista de direitos civis, sociais ou políticos.

Marcos históricos da protecção dos direitos humanos na UE

O Tratado que funda as Comunidades Europeias (Tratado de Roma, 1957) omitia qualquer referência ao princípio da protecção dos direitos fundamentais, embora algumas das suas disposições – não discriminação em razão da nacionalidade, igualdade de remuneração entre homens e mulheres, direito de acesso ao exercício de uma profissão, etc. – implicassem a atribuição de verdadeiros direitos aos cidadãos europeus.

No Preâmbulo do Acto Único Europeu (1986) é introduzida, pela primeira vez, uma referência genérica aos direitos fundamentais, de acordo com a qual os Estados membros se comprometem a «promover conjuntamente a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições e legislações dos Estados membros, na Convenção de protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente, a liberdade, a igualdade e a justiça social».

A grande alteração nesta matéria dá-se com o Tratado de Maastricht (1992), em que se consagra a protecção e a promoção dos direitos humanos simultaneamente como fundamento e objectivo de actuação da União Europeia.

O Tratado de Amesterdão (1997) reforça as disposições existentes sobre direitos humanos nos artigos 6º e 7º do Tratado da União Europeia:

- estabelecendo um conjunto de princípios em que a União se funda («liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, e o Estado de Direito», artigo 6º);
- atribuindo ao Tribunal de Justiça competências para assegurar o respeito destes princípios pelas instituições comunitárias;
- concebendo sanções para a eventualidade da violação de um destes princípios por um Estado membro (suspensão de certos direitos do Estado membro em questão, incluindo o direito de voto do representante do governo desse Estado no Conselho, artigo 7º do TUE).

O Tratado de Nice (2000) completou o mecanismo sancionatório do artigo 7º TUE com um mecanismo preventivo, segundo o qual o Conselho pode determinar a existência de um risco de violação de direitos fundamentais por um Estado membro.

A União Europeia e os seus vizinhos: a integração política como factor de protecção dos direitos humanos

A expansão da União Europeia atingiu a sua maior expressão em Maio de 2004, com o alargamento a dez novos países, quase todos antigas repúblicas comunistas, onde a violação dos direitos humanos e o desrespeito pelas liberdades fundamentais foi uma prática constante. A entrada destes novos países só foi possível devido ao sucesso que alcançaram no cumprimento das exigências de democracia, Estado de Direito e respeito pelos direitos fundamentais, impostas pela União Europeia e por outras organizações, como o Conselho da Europa, a que foram aderindo desde a sua independência.

O ritmo impressionante de reformas imposto aos países da Europa Central e de Leste como consequência da integração europeia não esconde, no entanto, a deterioração da situação de direitos humanos noutras zonas do continente europeu, em particular, na Rússia e noutras antigas Repúblicas da União Soviética, onde a estratégia global contra o terrorismo desenvolvida após o 11 de Setembro e outros conflitos internos legitimaram a adopção de políticas repressivas por parte dos governos mais autoritários (na Tchechénia, Uzbequistão e Bielorrússia, por exemplo, existem casos preocupantes de violação de direitos humanos).

O alargamento da União Europeia veio não só acentuar as disparidades existentes entre os dois extremos do continente como colocar novos desafios a uma Europa cada vez mais diversa e multicultural, mas, ao mesmo tempo, menos tolerante para com algumas minorias.

A acção da União Europeia

Para além das diversas acções em matéria de direitos humanos apoiadas e financiadas pela UE para serem postas em prática no interior do seu território, a União promove várias acções tendo em vista a defesa dos direitos fundamentais no resto do mundo. Veja algumas delas.

A protecção dos direitos humanos, no exterior da União Europeia. Algumas iniciativas (2002-2003)¹

As estratégias, as acções e as posições comuns (no domínio da PESC)	Aplicação das estratégias comuns da UE em relação à Rússia, à Ucrânia e ao Mediterrâneo. Nos dois primeiros países, a tónica foi colocada sobre a liberdade dos meios de comunicação social. No Mediterrâneo, na instauração de um diálogo mais estruturado no âmbito dos direitos humanos.
O diálogo relativo aos direitos humanos	É um dos instrumentos privilegiados pela União para fazer progredir o respeito pelos direitos fundamentais nos países terceiros; em Outubro de 2002, início de um diálogo estruturado com o Irão, com o objectivo de avançar na luta contra o terrorismo, na não proliferação das armas, no respeito pelos direitos humanos e no processo de paz no Médio Oriente.
A cláusula relativa aos direitos humanos	É automaticamente inserida nos acordos que a Comissão assina com países terceiros. Esta cláusula torna o respeito pelos direitos humanos um elemento essencial do acordo. No caso de incumprimento desta cláusula, podem ser tomadas diferentes medidas contra o país terceiro em causa (medidas que vão desde a modificação do conteúdo dos programas de cooperação até à suspensão da cooperação).
Nas instâncias internacionais	No âmbito da 57. ^a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), a declaração principal da União sobre os direitos humanos foi, pela primeira vez, centrada em dois temas concretos: a abolição da pena de morte e a prevenção da tortura. Aquando desta sessão, o protocolo facultativo da convenção contra a tortura foi adoptado por uma larga maioria. Aquando da 59. ^a sessão da Comissão dos Direitos Humanos da ONU, a União lançou mais de uma dezena de iniciativas e várias resoluções relativas aos direitos

¹ Relatório anual da União sobre os direitos humanos - 2003. Conselho Assuntos Gerais de 10 de Outubro de 2003. Disponível em <http://ue.eu.int>.

	humanos em diferentes países e regiões.
Pena de morte e tortura	No âmbito das suas relações com os países terceiros, a UE defende a abolição universal da pena de morte, tendo influenciado a sua abolição recente em Chipre, na Sérvia e Montenegro e na Turquia. Durante o período 2002-2003, a União destinou 25 milhões de euros aos centros de reabilitação das vítimas de tortura e à prevenção da tortura.
O estatuto do Tribunal Penal Internacional	Entrou em vigor em Julho de 2002 e foi inaugurado em 2003. A União adoptou uma posição comum que apoia o funcionamento eficaz do Tribunal bem como a participação universal no seu estatuto. Desde 1995, através do IEDDH, a Comissão afectou mais de 13 milhões de euros às actividades de apoio ao Tribunal Penal Internacional.
O apoio às eleições	É um dos principais meios utilizados pela União para promover a democracia nos países terceiros. Durante o período 2002-2003 foram financiadas acções de assistência eleitoral na antiga República Jugoslava da Macedónia, no Paquistão, em Madagáscar, na Nigéria, nos territórios ocupados da Cisjordânia e na Faixa de Gaza, no Líbano, na Jamaica, no Equador, em Moçambique e na Geórgia.

Por que se bate a sociedade civil?

A constitucionalização dos direitos humanos na União Europeia não resolverá as violações diárias que ainda acontecem um pouco por todo a parte no território europeu. As principais preocupações das organizações da sociedade civil que vigiam o respeito pelos direitos humanos na União podem sintetizar-se em três grandes domínios²:

- 1) *As condições de tratamento dos imigrantes e dos refugiados*: a Europa é um dos principais pólos de atracção de migrantes em todo o mundo. Os relatórios de várias ONGs têm revelado um grande número de violações dos seus direitos nos vários Estados membros, destacando-se as condições desumanas e a arbitrariedade das detenções, abusos nos procedimentos de deportação forçada, expulsões colectivas (contrárias à Convenção de Genebra sobre os direitos dos Refugiados e à Carta dos Direitos Fundamentais da UE), protecção insuficiente para as vítimas do tráfico de pessoas, racismo e xenofobia, discriminação no acesso a direitos fundamentais de natureza social e económica como o alojamento, saúde e educação.
- 2) *Violações dos direitos humanos decorrentes de políticas anti-terroristas*: verificadas apesar dos constantes documentos da UE alertando para a necessidade de encontrar um justo

² Human Rights Watch submission to the EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights, 16.10.2003, disponível em www.hrw.org.

equilíbrio entre o combate ao terrorismo e o respeito pelos valores da justiça e dos direitos individuais. Como resultado dos atentados de 11 de Setembro de 2001, foram adoptadas novas legislações e políticas que puseram em causa a protecção de certos direitos fundamentais, especialmente o direito de asilo e a protecção contra as detenções arbitrarias e a tortura.

3) *Racismo e intolerância*: apesar de uma crescente intensificação legislativa europeia no que se refere ao combate à discriminação, continuam a verificar-se na UE incidentes racistas e xenófobos dirigidos, em particular, contra as comunidades cigana e muçulmana. Vários ataques anti-semitas têm também ocorrido em alguns países da UE, sobretudo em França e na Bélgica. No que respeita aos muçulmanos na Europa, as maiores violações têm a ver com o tratamento policial abusivo e a negação de acesso a serviços públicos.

Tendo em conta estas preocupações, aquando da redacção da Constituição Europeias, as ONGs de direitos humanos reivindicaram que:

- A Constituição respeitasse e reflectisse a diversidade dos pontos de vista dos povos que vivem na Europa.
- O quadro institucional da União Europeia fosse efectivo, democrático e favorável à participação, transparente e acessível.
- A Constituição reforçasse os valores fundamentais da Europa, de modo que a União seja uma defensora da paz, solidariedade, justiça e igualdade, na observância dos Direitos Humanos na União Europeia e no mundo.
- A Constituição previsse não só a adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, mas também a outros instrumentos internacionais de direitos do homem relevantes.

A incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais na Constituição Europeia constituiu, para as organizações da sociedade civil operando na área dos Direitos Humanos, um motivo de satisfação.

O que fazer em caso de violação dos seus direitos fundamentais?

Existem, em abstracto, várias possibilidades:

- poderá recorrer ao tribunal nacional, no caso do seu direito fundamental ter sido violado por um acto nacional (administrativo, legislativo, etc.) que aplica direito comunitário (que transpõe uma Directiva, por exemplo). A decisão do juiz nacional sobre a legalidade desse acto implica, em princípio, que aquele consulte os juizes do Tribunal de Justiça do Luxemburgo, através do mecanismo do reenvio prejudicial;

– poderá recorrer aos Tribunais comunitários (neste caso, o Tribunal de Primeira Instância) caso se trate de uma violação cometida por um acto das instituições ou órgãos comunitários e que se pretende anular. No entanto, este tipo de recursos é extremamente limitado, visto que o indivíduo terá que provar que o acto em causa – normalmente, um regulamento, visto que o recurso directo por violação de uma directiva não é, em geral admissível – lhe diz directa e individualmente respeito. Na prática, tem-se registado a impossibilidade de o particular recorrer ao Tribunal comunitário quando estão em causa actos legislativos, gerais e abstractos, da União;

– poderá recorrer ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) que é competente para julgar recursos individuais, mas apenas com fundamento na violação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Para que o TEDH aprecie violações provenientes do direito comunitário, o particular teria em princípio que invocar a violação de uma protecção judicial efectiva no quadro da União Europeia ou a violação de outros direitos previstos na CEDH. Visto que a UE, enquanto tal, não é membro da CEDH, o TEDH só poderá responsabilizar um Estado membro ou todos eles, solidariamente, pela violação de direitos no âmbito da actuação comunitária, e não as instituições comunitárias.

O que pensam os europeus?

A esmagadora maioria dos cidadãos europeus (cerca de 80%) opõe-se a toda e qualquer forma de discriminação. O facto de essa rejeição ser mais evidente em certos grupos sociais - os mais jovens, os mais qualificados, as mulheres – mostra que a experiência da discriminação e um maior conhecimento dos seus direitos são factores a ter em conta quando se fala em combater este fenómeno.

Um Eurobarómetro recente avalia ainda as atitudes e as experiências dos cidadãos europeus face à discriminação. Quando lhes é perguntado que tipo de situações discriminatórias viveram ou presenciaram, a maioria refere que a idade, a raça, a religião, a deficiência e as dificuldades de aprendizagem são os principais geradores de comportamentos discriminatórios.

Os Direitos Fundamentais na Constituição Europeia

Com a Constituição Europeia a União dota-se, pela primeira vez, de uma lista de direitos fundamentais, completando um sistema europeu de protecção de direitos que foi sendo construído muito devido à jurisprudência criadora do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

– No seu *Preâmbulo*, a Constituição afirma que a UE se inspira em valores universais como os direitos inalienáveis e invioláveis da pessoa humana e que só «unida na diversidade» melhor prosseguirá o respeito dos direitos de cada um.

– O *elenco de valores* da União é completado por uma referência aos direitos das minorias, bem como à igualdade entre homens e mulheres, que não figuravam anteriormente naquela lista (art. I-2º).

– *Espaço de liberdade, segurança e justiça* (art. I-3º, nº2; I-42º; III-257º ss): no conjunto das políticas internas da União, é neste domínio que surgem as principais alterações. Os objectivos das políticas da União no âmbito deste Espaço são agora clarificados. A partir de agora, a acção da União é explicitamente subordinada aos direitos fundamentais; o acesso à justiça aparece como um objectivo geral; o controlo do Tribunal de Justiça generaliza-se à política de asilo e imigração; o processo legislativo democratiza-se com a extensão da co-decisão com o Parlamento Europeu à política de asilo e imigração; os Parlamentos nacionais podem participar nos mecanismos de avaliação da concretização destas políticas e são associados ao controlo político da Europol e à avaliação das actividades da Eurojust

– *Não discriminação e cidadania*: reunião, num título autónomo (arts. III-123º-129º), das disposições relativas às acções em matéria de luta contra a discriminação (adopção de acordo com o processo legislativo ordinário dos princípios e das medidas de encorajamento aos Estados membros neste domínio) e à promoção dos direitos decorrentes da cidadania europeia. Fora deste título, o princípio da não discriminação será repetido várias vezes ao longo do texto constitucional (I-4º, II-81º, entre outros).

– *Combate à desigualdade* (III-116º e 118º): é afirmado como o principal objectivo das acções e políticas da União – «*Na realização de todas as acções previstas na presente Parte (III), a União tem por objectivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres*».

– Reforço do *carácter democrático* da União: aprofundamento do conceito de cidadania europeia, com a instituição do direito de iniciativa popular que faculta a um milhão de cidadãos europeus a possibilidade de apresentar uma proposta de lei europeia; reforço da protecção jurisdicional devido à extensão dos poderes do Tribunal de Justiça; maior intervenção dos Parlamentos nacionais no controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade; título autónomo dedicado à democracia participativa e à importância da consulta com a sociedade civil.

– A concessão de *personalidade jurídica* à União Europeia e a previsão expressa da sua adesão à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (I-9º, nº 2 e Protocolo relativo à adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, anexo ao Tratado).

– *Acção externa da União* (Art. III-292º ss): a par da promoção da democracia e do Estado de Direito, a Constituição clarifica que dos objectivos da Política Externa da UE constam também a prossecução da «universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, e os princípios da igualdade e solidariedade», para além do respeito pelos

princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional (já anteriormente referidos no TUE).

Para saber mais:

Internacional

Comissão Europeia, DG Justiça e Assuntos Internos

www.commission.europa.eu/justice_home/fsj/rights/fsj_rights_intro_en.htm

Conselho da Europa

www.coe.int

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

www.echr.coe.int

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

www.ohchr.org

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia

<http://eumc.eu.int>

Human Rights Watch

www.hrw.org

Act for Europe

www.act4europe.org

Portugal

Amnistia Internacional – Secção Portuguesa

www.amnistia-internacional.pt

SOS Racismo

www.sosracismo.pt

Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres

www.cidm.pt

Associação Portuguesa de Apoio à Vitima – APAV

www.apav.pt

Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, DECO

www.deco.proteste.pt