



Os Direitos Humanos e a Constituição Europeia

MARIA JOSEFINA DE MENEZES LEITÃO

Presidente, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego

1. Breves considerações sobre a construção de um sistema europeu de protecção dos direitos humanos

A necessidade de uma reflexão sobre o lugar dos direitos humanos na construção europeia tem vindo a fazer-se sentir ao longo dos últimos anos. Nascida essencialmente com uma vocação económica, a Comunidade Europeia cedo tomou consciência de que a construção de uma verdadeira união dos povos da Europa não poderia ocorrer à margem *das suas heranças culturais, religiosas e humanistas, a partir das quais se desenvolveram os valores universais que constituem os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito.*¹⁷

Neste domínio, porém, o valor do património do Conselho da Europa surgiu sempre como um dado incontornável. Esta situação reflectiu-se quer na busca de formas de articulação entre as duas instituições, quer na transferência, nem sempre confessada, dos respectivos *acquis* nos textos jurídicos e na jurisprudência elaborados por uma e por outra.

No que concerne à Comunidade Europeia, a referência explícita ou implícita nos Preâmbulos dos Tratados à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e à Carta Social Europeia do Conselho da Europa, ou apenas a um destes dois instrumentos de direito internacional, *in casu*, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, revela, porém, a ambiguidade que, ao longo dos anos, tem caracterizado a posição do legislador comunitário nesta matéria. Aliás, o teor do Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União espelha claramente a ambiguidade referida, à qual, diga-se, não é seguramente estranha a dificuldade de integração do direito internacional, sobretudo no que respeita aos direitos sociais e aos seus mecanismos de controlo, no direito e no sistema jurisdicional comunitário.

Por todas estas razões, não é de admirar que a Declaração de Laeken, de 15 de Dezembro de 2001, que esteve na origem da Convenção sobre o futuro da Europa, tenha referido expressamente que “*haverá que reflectir sobre a conveniência em incluir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de base e colocar a questão da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem*”.

2. A inclusão na Constituição Europeia da Carta dos Direitos Fundamentais da União

A inclusão na Constituição Europeia da Carta dos Direitos Fundamentais da União, surge, assim, como consequência da necessidade de dotar a União de um pilar que traduza a importância que assume na construção europeia a protecção dos direitos humanos, tal como resultam, *nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados membros, da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, das Cartas sociais adoptadas pela União e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.*¹⁸

No domínio das obrigações internacionais comuns aos Estados membros da União convém lembrar que todos estes Estados ratificaram a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Carta Social Europeia, ou a Carta Social Europeia revista, pelo que se encontram submetidos aos respectivos mecanismos de controlo do cumprimento dos compromissos assumidos com a ratificação.

¹⁷ Preâmbulo da Constituição Europeia.

¹⁸ Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União.



Assim, é indispensável estabelecer formas de articulação entre o direito comunitário e os dois instrumentos de direito internacional citados, a fim de dotar a Europa de um sistema de protecção dos direitos humanos coerente, que evite não só conflitos de direito, mas também de jurisdição. Ora, muito embora o n.º 3 do artigo II-112 da Constituição refira que a Carta dos Direitos Fundamentais, *na medida em que contenha direitos correspondendo a direitos garantidos pela Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o seu sentido e o seu âmbito são os mesmos que os que lhe confere a referida Convenção*, a adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem contribuirá, sem dúvida, pelo menos em parte, para a resolução deste problema.

Neste sentido, a previsão de que *a União pode concluir acordos com organizações internacionais quando na Constituição o preveja* (art.III-323), o que é o caso, bem como a adopção do Protocolo n.º 14 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem,¹⁹ que contempla expressamente a adesão da União Europeia à Convenção (art.17), constituem mais um passo para a criação de um modelo europeu de protecção dos direitos humanos.

3. À guisa de conclusão

A inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado Constitucional, apesar do seu inegável valor simbólico, não tem ainda todas as consequências jurídicas que seriam desejáveis. Com efeito, para além de não se tratar de uma verdadeira integração - como resulta da existência de um preâmbulo autónomo e de disposições próprias sobre a sua interpretação e aplicação (Título VII, arts II-111 a II- 114) - a sua inclusão *não aumenta o campo de aplicação do direito da União para além das competências da União, nem cria qualquer competência ou tarefa novas para a União e não modifica as competências e tarefas definidas noutras partes da Constituição*²⁰. Por outro lado, as normas da Carta, apesar de assumirem estatuto constitucional e de serem juridicamente vinculativas - o que é um progresso - não são directamente aplicáveis (art. II-112 n.º 5). Não obstante o que se acaba de referir, o facto de existir na Constituição Europeia um pilar sobre Direitos Fundamentais constituiu um inegável avanço.

A protecção dos direitos humanos é, em todos os sistemas jurídicos, frágil e incompleta. Se assim não fosse, não assistiríamos diariamente a exemplos da sua violação. No que concerne aos direitos sociais, para utilizar a distinção clássica, essa fragilidade é ainda maior, uma vez que o seu cumprimento depende não só da situação económica dos países, mas também das opções políticas dos seus governantes. A nível internacional tem-se assistido, nos últimos anos, a várias tentativas de reforço da protecção destes direitos. Foi o que aconteceu, designadamente, no Conselho da Europa, nas Nações Unidas e na Organização Internacional do Trabalho.

A União Europeia - que inclui entre os seus principais objectivos *o combate à exclusão social, às discriminações e a promoção da justiça e da protecção social, a igualdade entre mulheres e homens, a solidariedade entre gerações e a protecção dos direitos da criança* (art.I-3) - não poderia ficar de fora deste movimento. A inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado Constitucional é, assim, mais um passo na concretização de uma União que se funda no respeito dos valores da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito, bem como no respeito dos direitos humanos.

¹⁹ Aberto à assinatura em 13 de Maio de 2004.

²⁰ Artigo II-111, n.º 2.