

CONV 368/02

CONTRIB 128

NOTA DE ENVIO

de: Secretariado

para: Convenção

**Assunto: Contributo de Iñigo Mendez de Vigo, Klaus Hänsch e Andrew Duff,
membros da Convenção
"Resolução do Parlamento Europeu sobre o impacto da Carta dos Direitos
Fundamentais da União Europeia e o seu futuro estatuto"**

O Secretário-Geral da Convenção recebeu de Iñigo Mendez de Vigo, Klaus Hänsch e Andrew Duff, membros da Convenção, o contributo que figura em anexo.

P5_TA-PROV(2002)0508

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Resolução do Parlamento Europeu sobre o impacto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o seu futuro estatuto (2002/2139(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a sua Resolução de 16 de Março de 2000 sobre a elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,¹
- Tendo em conta a sua Decisão de 14 de Novembro de 2000 que aprova a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,²
- Tendo em conta o artigo 163.º do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno, da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades e da Comissão das Petições (A5-0332/2002),

Considerando o seguinte:

Legitimidade da Carta

- A. O Tratado de Maastricht (1992) introduziu pela primeira vez o conceito de cidadania da União Europeia e estabeleceu, no n.º 2 do artigo 6.º, que a União "respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário"³. Na década seguinte desenvolveu-se o perfil da União no domínio dos direitos humanos, principalmente nas suas políticas externas, mas também no âmbito dos critérios de Copenhaga para o alargamento (1993);
- B. Em Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia concordou em estabelecer uma Carta dos Direitos Fundamentais da União "na qual fiquem consignados, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos da União", tendo decidido que, uma vez proclamada a Carta, "estudar-se-á a oportunidade e, eventualmente, o modo como a Carta deverá ser integrada nos Tratados". Para elaborar a Carta, os Chefes de Estado e de Governo convocaram uma instância *ad hoc* (que decidiu autodesignar-se Convenção) constituída por representantes dos chefes de Estado ou de Governo e do Presidente da Comissão

¹ JO C 377 de 29.12.2000, p. 329.

² JO C 223 de 8.8.2001, p. 74.

³ O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias já considerara que os direitos fundamentais fazem parte dos princípios gerais do direito comunitário, pelo menos desde 1969 (Stauder v. Cidade de Ulm).

e por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais;

- C. A Convenção trabalhou, de 17 de Dezembro de 1999 a 2 de Outubro de 2000, sob a presidência de Roman Herzog, ex-Presidente da República Federal da Alemanha. O Conselho Europeu adoptou o mandato da Convenção na sua reunião em Tampere, em Outubro de 1999, e analisou os progressos alcançados durante o Conselho de Santa Maria da Feira, em Junho de 2000. A Convenção trabalhou de forma muito transparente e procedeu a amplas consultas. Pese embora a questão do estatuto final da Carta, decidiu, como se sabe, trabalhar "como se" estivesse a elaborar um texto jurídico de carácter vinculativo, com a intenção expressa de lhe atribuir segurança jurídica. A Convenção cumpriu exactamente o mandato que lhe foi conferido pelo Conselho Europeu, o qual, por sua vez, adoptou por unanimidade o projecto de Carta em Biarritz, em 13-14 de Outubro de 2000;
- D. Após ter sido sancionada pelo Parlamento Europeu (14 de Novembro de 2000) e pela Comissão (6 de Dezembro de 2000), assim como por diversos parlamentos nacionais, a Carta foi solenemente proclamada pelos presidentes das três instituições da UE em Nice, em 7 de Dezembro de 2000. A Conferência Intergovernamental comprometeu-se igualmente a considerar o futuro estatuto da Carta no prazo de um ano, como um de quatro pontos específicos de uma futura reforma constitucional da União, a concluir no quadro de uma nova Conferência Intergovernamental, em 2004;
- E. Na Declaração de Laeken, de 15 de Dezembro de 2001, o Conselho Europeu convocou uma Convenção constitucional, com legitimidade equivalente à da Convenção da Carta, presidida por Valéry Giscard d'Estaing, ex-Presidente da República Francesa, para, entre outras coisas, "reflectir sobre a conveniência de 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" (CEDH);
- F. A Convenção instituiu um grupo de trabalho, sob a presidência do Comissário Vitorino, para tratar das modalidades e consequências da incorporação da Carta no Tratado e da adesão da CE/UE à CEDH ¹;

Conteúdo

- G. A Carta incorpora os direitos humanos clássicos da CEDH, tal como desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em Estrasburgo. Tem, contudo, um âmbito de aplicação muito mais vasto. Em primeiro lugar, trata-se de um conjunto de direitos que são da competência da União Europeia, tal como estabelecido nos Tratados e desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, sediado no Luxemburgo. Em segundo lugar, aspecto este muito importante, a Carta reafirma os direitos e princípios que decorrem das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros. Em terceiro lugar, a Carta tem em conta progressos científicos e tecnológicos recentes. Em quarto lugar, reflecte e respeita plenamente o modelo social europeu;

¹ No que se refere ao mandato do grupo de trabalho, cf. CONV 72/02, e quanto às modalidades, cf. CONV 116/02.

- H. Tal como as Declarações de Direitos comuns às constituições da maioria dos Estados-Membros, a Carta reúne num único texto um inventário completo, não somente dos direitos específicos, mas também das liberdades, dos valores e dos princípios gerais. Pelo estilo, forma e rigor, trata-se de um documento familiar;
- I. Embora não se pretendesse criar novos direitos com a Carta, esta conseguiu dar mais visibilidade aos direitos já existentes. Ao reunir um vasto consenso em torno de uma nova formulação dos direitos, a Carta dá-lhes maior clareza e relevância. Reflecte as normas actuais europeias de boa governação em matéria de igualdade e não discriminação, política social, ambiente, direitos cívicos, administração e justiça. Os direitos são indivisíveis: na Europa, liberdade, igualdade e solidariedade são indissociáveis;
- J. A Carta é um documento dinâmico que procura, como se refere no preâmbulo, "reforçar a protecção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica". O seu objectivo é assistir a União na sua tarefa de desenvolver valores comuns, respeitando simultaneamente a diversidade das identidades nacionais. A sua formulação permite o desenvolvimento do acervo comunitário no futuro;
- K. A Carta tem, por conseguinte, um carácter duradouro. Apesar de o seu estatuto jurídico não estar ainda definido, foi inteiramente legitimada pela forma como foi elaborada. Além disso, foi projectada para durar. Embora nenhum documento constitucional deste tipo possa ser perfeito e todos devam ser modificáveis, sujeitá-la agora a uma revisão, especialmente em fase tão precoce da sua existência, poderia diminuir a sua integridade e força moral. É necessário adquirir experiência com a aplicação de uma Carta vinculativa antes de pôr a hipótese de uma revisão. Em todo o caso, a actual Convenção não foi mandatada pela Declaração de Laeken para reescrever a Carta; convém prever que tal revisão só poderá ser feita, no mínimo, segundo o método previsto para a revisão das demais disposições constitucionais;
- L. Não obstante, é provável que tenham de ser introduzidas algumas alterações técnicas na Carta relativas às "cláusulas horizontais", para que a mesma possa ser incorporada no Tratado;

Âmbito de aplicação

- M. A Carta não atribui competências à União. Pelo contrário, limita o exercício de competências pelas instituições da UE pelo facto de estas serem obrigadas a respeitá-la. As instituições têm igualmente a obrigação, no âmbito das suas competências, de promover o respeito das disposições da Carta;
- N. A Carta não limita as competências dos Estados-Membros previstas nos Tratados. Não substitui os regimes de direitos fundamentais dos Estados-Membros, antes os complementa;
- O. A Carta destina-se às instituições e aos órgãos (e agências) da União Europeia e dos Estados-Membros sempre que estes apliquem a legislação e as políticas da União;
- P. Na medida em que a Carta postula uma relação directa entre o cidadão, por um lado, e a autoridade supranacional, por outro, contribuirá para o respeito do princípio de subsidiariedade por parte da União. A Carta deveria ser a base de toda a estrutura constitucional;

Impacto

- Q. Embora a Carta não tenha efeitos jurídicos directos, o seu estatuto de proclamação solene significa que já se tornou, como se esperava, um importante documento de referência. É respeitada pelas instituições da UE e invocada pelos Estados-Membros e pelos cidadãos ¹, nomeadamente através das petições e queixas dirigidas, respectivamente, ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça Europeu. A Comissão decidiu considerar a Carta como vinculativa e instituiu procedimentos internos para assegurar a conformidade com as suas disposições ². Trata a Carta como um princípio geral do direito comunitário. Quando faz propostas legislativas, a Comissão sublinha sistematicamente ter respeitado a Carta ³;
- R. O Conselho ainda não decidiu considerar a Carta como vinculativa, mas remeteu expressamente para ela em quatro decisões e duas resoluções ⁴;
- S. O artigo 58.º do Regimento do Parlamento Europeu impõe-lhe o dever de, na apreciação de propostas legislativas, ter especialmente em conta se estas são conformes com a Carta dos Direitos Fundamentais; além disso, o Parlamento Europeu tem utilizado a Carta como referência para as suas análises anuais da situação dos direitos fundamentais na UE. Têm surgido referências frequentes à Carta nos relatórios e nas resoluções do Parlamento, assim como nas perguntas dirigidas pelos deputados à Comissão e ao Conselho;
- T. Três actos adoptados no âmbito do processo de co-decisão continham igualmente referências à Carta (acesso a documentos, exclusão social e garantia financeira) ⁵. Outros encontram-se pendentes;
- U. Tanto a Comissão das Petições como o Provedor de Justiça receberam muitas petições e queixas de cidadãos que mencionam a Carta, embora haja numerosos mal-entendidos quanto ao seu alcance ou ao seu nível de protecção. Não obstante, de entre os que têm remetido activamente para a Carta no interesse dos cidadãos, ambos ocupam o primeiro plano, dando seguimento a petições e queixas e utilizando os seus poderes de iniciativa própria no que se refere à discriminação nas políticas de recrutamento e emprego das instituições da UE do ponto de vista da idade, sexo, raça, liberdade de expressão e licença parental. Aplicam ainda de forma sistemática o código de boa conduta administrativa para assim dar seguimento às disposições da Carta. Tanto a Comissão das Petições como o Provedor de Justiça consideram que a Carta deveria ser vinculativa sempre que seja aplicado o direito comunitário. A Comissão

¹ Cf. por exemplo o acórdão do Tribunal de Justiça de 10.9.2001, no Processo C-377/98, Países Baixos v. Parlamento e Conselho.

² Comunicação da Comissão, *Application de la Charte*, SEC(2001) 380/3, 13.3.2001.

³ Projectos de actos, nos quais são mencionados artigos da Carta, sobre política de concorrência, condições de trabalho, protecção de dados, investigação científica, política em matéria de asilo e de refugiados, publicidade e patrocínio do tabaco, tráfico de droga, responsabilidade parental e direitos da criança, acesso à justiça, mandato de captura, deficiência, protecção sanitária, racismo e xenofobia, e estatuto dos funcionários.

⁴ Decisão 2001/903/CE do Conselho relativa ao Ano Europeu das Pessoas com Deficiência – 2003; Decisão 2002/187/JAI do Conselho relativa à criação da EUROJUST a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade; Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa ao combate ao terrorismo; Decisão-Quadro 2002/584/JAI relativa ao mandado de captura europeu e aos procedimentos de extradição entre Estados-Membros; Resolução 2002/C50/01 do Conselho relativa à promoção da diversidade linguística e à aprendizagem das línguas no quadro da implementação dos objectivos do Ano Europeu das Línguas 2001; Resolução 2002/C163/01 do Conselho sobre a aprendizagem ao longo da vida.

⁵ Respectivamente, Regulamento (CE) n.º 1049/2001; Decisão n.º 50/2002/CE; Directiva 2002/47/CE.

das Petições e o próprio Provedor de Justiça Europeu, juntamente com os Provedores de Justiça nacionais, poderiam desempenhar um papel importante de promoção e controlo da aplicação da Carta, e poderiam ser delegadas competências no Provedor de Justiça Europeu para remeter para o Tribunal de Justiça processos importantes envolvendo direitos fundamentais;

- V. Têm sido feitas diversas tentativas para invocar a Carta em casos litigiosos perante os tribunais europeus. Os procuradores gerais fazem nos seus pareceres cada vez mais referências à Carta, que se tornou uma fonte de orientação importante para os juízes ¹. O Tribunal de Primeira Instância decidiu que a Carta confirma o direito à revisão judicial como princípio geral do direito comunitário ². Noutro caso, o mesmo tribunal, remetendo para a Carta, procurou alargar o direito ao recurso judicial eficaz de uma parte que seja directamente interessada, mas não o seja a título individual ³, embora o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias se tenha oposto a esta interpretação, dado que a mesma levaria os tribunais comunitários a excederem a sua competência ⁴, sugerindo no entanto uma alteração do Tratado nessa conformidade ⁵. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem começou igualmente a fazer referências expressas à Carta ⁶;
- W. O Parlamento Europeu e a Comissão ⁷, mas também o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, solicitaram que a Carta se tornasse juridicamente vinculativa. Este sinal importante foi reforçado recentemente pelo Fórum da Sociedade Civil da Convenção e pela Convenção da Juventude;

Consonância com a CEDH

- X. Os receios de que a Carta constituísse uma ameaça à credibilidade da CEDH e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem não se concretizaram. A competência judiciária do Tribunal de Estrasburgo prevê um controlo externo da acção dos 44 Estados do Conselho da Europa no domínio dos direitos humanos, e a imposição de normas mínimas. A competência judiciária do Tribunal do Luxemburgo prevê um controlo interno e a insistência num nível elevado de respeito dos direitos humanos no espaço jurídico da União Europeia. A importância da Carta reside no facto de prever para a União Europeia um regime de direitos mais vasto;
- Y. Tal como já foi dito repetidamente pelo Parlamento Europeu e pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a melhor forma de assegurar coerência entre a CEDH e a legislação da UE em matéria de direitos humanos consistiria na adesão da União à CEDH. É importante suprimir a deficiência patente no facto de a UE, que goza das competências que lhe foram atribuídas pelos seus Estados-Membros, não ser alta parte contratante da CEDH, juntamente com esses mesmos Estados-Membros. Se subscrevesse a CEDH, a UE seria objecto de um controlo externo idêntico ao dos seus Estados-Membros relativamente aos direitos humanos. Por um lado, a existência da Carta não torna desnecessária nem irrelevante a adesão da UE à CEDH. A adesão é desejável em si mesma, qualquer que seja o estatuto da Carta. Por outro

¹ Cf. por exemplo os pareceres do advogado-geral Tizzano no Processo C-173/99, BECTU e Leger no Processo C-353/99, Hautala.

² Acórdão de 30.1.2002 no Processo T-54/99, Max.mobil v. Comissão.

³ Acórdão de 3.5.2002 no Processo T-177/01, Jégo-Quére v. Comissão.

⁴ Acórdão de 25.7.2002 no processo C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, ponto 44.

⁵ Acórdão de 25.7.2002 no processo C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, ponto 45.

⁶ Pedido n.º 25680/94 da CEDH, acórdão de 11 de Julho de 2002.

⁷ COM(2000) 644.

lado, a adesão à CEDH não torna menos necessária ou relevante a incorporação da Carta no Tratado; considera esta adesão como precursora em relação a outras adesões da União a instrumentos internacionais de salvaguarda dos direitos humanos fundamentais;

- Z. Mesmo após a adesão da UE à CEDH, o Tribunal de Justiça Europeu continuaria a ser o tribunal de última instância para o direito comunitário. A sua relação com o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem seria exactamente idêntica à dos supremos tribunais ou tribunais constitucionais nacionais, que reconhecem a competência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem para verificar a consonância e a compatibilidade com as normas pan-europeias em matéria de direitos humanos. A União Europeia, uma vez dotada de personalidade jurídica internacional, seria directamente representada junto do Tribunal dos Direitos do Homem, reforçando assim a autoridade e a autonomia tanto do Tribunal de Justiça Europeu como do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;
1. Nota que o processo com base no qual a Carta foi criada, a par da já ampla remissão para a mesma pelas instituições, tribunais e cidadãos, lhe confere grande autoridade; crê que a eficácia da Carta seria consideravelmente reforçada se os direitos nela previstos pudessem ser invocados em tribunal no âmbito do direito comunitário;
 2. Insta a Convenção a aumentar a segurança jurídica e a pôr termo à confusão política quanto ao âmbito e ao nível de protecção da Carta, conferindo à mesma o estatuto de direito primário, tornando-a assim um ponto de referência central para o Tribunal de Justiça e para os tribunais nacionais; sublinha, para o efeito, a necessidade da incorporação da Carta no direito constitucional da União Europeia;
 3. Alerta para o perigo que constituiria a recusa de uma Carta vinculativa para todas as instituições, organismos e agências da UE, bem como para os Estados-Membros, sempre que apliquem a legislação e as políticas da UE, defraudando as expectativas dos cidadãos europeus;
 4. Insiste em que é altamente desejável um estatuto reforçado para a Carta no contexto do alargamento, porque servirá para consagrar um regime de direitos fundamentais no centro do processo de integração europeu, tranquilizando desta forma tanto os novos como os antigos Estados-Membros;
 5. Salaria que o facto de tornar a Carta vinculativa daria início a uma nova fase no desenvolvimento da cidadania da UE e que, para proteger os cidadãos contra qualquer utilização abusiva pela União Europeia dos seus poderes ampliados, será necessário desenvolver vias de recurso judicial;
 6. Propõe, por conseguinte, que a Convenção, em estreita cooperação com os tribunais, elabore medidas que melhorem o acesso directo ao Tribunal de Primeira Instância (com um direito de recurso junto do Tribunal de Justiça) para aumentar a protecção jurídica dos indivíduos; considera que é necessário sensibilizar mais os tribunais nacionais dos Estados-Membros e dos países candidatos para a obrigação que lhes incumbe de aplicar a Carta em nome dos cidadãos;
 7. Considera inconcebível que a União Europeia possa dispor de uma constituição moderna sem uma declaração de direitos vinculativa, e considera que se a Convenção elaborar um novo tratado sem a Carta, tal não terá plenos efeitos constitucionais simultaneamente necessários e desejáveis;
 8. Manifesta a sua convicção de que a incorporação da Carta no novo tratado constitucional não deve implicar qualquer alteração das normas contidas na Carta;

9. Nota que, uma vez incorporada, a Carta só deveria ser modificável de acordo com as mais solenes disposições constitucionais; insiste em que qualquer desenvolvimento subsequente da Carta deve ser projectado por uma nova Convenção especial, a convocar numa fase posterior;
10. Espera que essa nova Convenção seja equilibrada quanto à distribuição dos seus membros por sexos, e que se empenhe no reforço do princípio da igualdade entre homens e mulheres;
11. Reconhece a boa colaboração já existente entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem; reitera o seu apoio à abertura de negociações de adesão pela União, a fim de se tornar alta parte contratante da CEDH e de outros instrumentos internacionais no domínio dos direitos humanos;
12. Recorda que a adesão da União Europeia à CEDH complementa e não substitui a atribuição de um estatuto vinculativo à Carta no âmbito da legislação comunitária – sendo ambas as acções necessárias e oportunas;
13. Convida a delegação do Parlamento Europeu à Convenção a submeter a presente resolução como contributo formal para a Convenção;
14. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos governos e parlamentos dos Estados-Membros e dos países candidatos à adesão, ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.
