



**2017/2089(INI)**

21.1.2019

# **PARECER**

da Comissão das Petições

dirigido à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no  
quadro institucional da UE  
(2017/2089(INI))

Relator: Josep-Maria Terricabras

PA\_NonLeg

## SUGESTÕES

A Comissão das Petições insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

- A. Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em particular os seus artigos 44.º e 51.º,
  - B. Tendo em conta o estudo intitulado «The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures» (A interpretação do artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE: o dilema de uma aplicação mais estrita ou mais ampla da Carta às medidas nacionais»), publicado em fevereiro de 2016 pelo Departamento Temático C da Direção-Geral das Políticas Internas,
  - C. Tendo em conta a audição «Alargar o âmbito da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (artigo 51.º)?», realizada pela Comissão das Petições em 23 de fevereiro de 2016,
  - D. Tendo em conta a sua resolução, de 25 de outubro de 2016, sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais<sup>1</sup>, nomeadamente o n.º 20,
  - E. Tendo em conta a sua resolução, de 16 de fevereiro de 2017, sobre possíveis desenvolvimentos e ajustamentos do atual quadro institucional da União Europeia<sup>2</sup>, nomeadamente o n.º 45,
1. Reafirma que o direito fundamental de apresentar uma petição – consagrado no artigo 44.º da Carta dos Direitos Fundamentais e nos artigos 20.º e 227.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – é um dos pilares da cidadania europeia e um elemento crucial da democracia participativa, que visa aproximar os cidadãos da UE através de um processo aberto, democrático, inclusivo e transparente;
  2. Recorda que um número cada vez maior de petições apresentadas ao Parlamento após a entrada em vigor da Carta dos Direitos Fundamentais da UE em dezembro de 2009 invoca a Carta como base jurídica para a alegada violação dos direitos fundamentais; observa que estas petições podem evidenciar uma grave carência estrutural numa abordagem baseada nos direitos fundamentais aquando da elaboração da legislação e das políticas a nível da UE e nacional, bem como da aplicação da legislação nos Estados-Membros; considera que os cidadãos da UE podem beneficiar duma maior interação entre a Comissão das Petições e a Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) quando se trata especificamente de tratar petições, com a FRA a abordar diretamente as preocupações dos peticionários sobre eventuais violações dos direitos fundamentais;
  3. Observa que a Provedora de Justiça Europeia também desempenha um papel importante na garantia do respeito pelos direitos fundamentais no contexto da Carta, não apenas no que diz respeito ao artigo 41.º sobre o direito à boa administração, mas também tendo em conta que essa boa administração constitui uma pedra angular para a proteção de outros direitos fundamentais; recorda o trabalho exemplar realizado pela Provedora de Justiça

---

<sup>1</sup> JO C 215 de 19.6.2018, p. 162.

<sup>2</sup> JO C 252 de 18.7.2018, p. 201.

nesta legislatura, nomeadamente no domínio da transparência e da liberdade de informação e também no seu Relatório Especial sobre a Frontex<sup>1</sup>, em particular, no que diz respeito ao direito de reclamação dos requerentes de asilo e dos migrantes;

4. Observa que os cidadãos e residentes da UE consideram a entrada em vigor da Carta como uma das principais formas de valor acrescentado proporcionadas pela pertença à União; está convicto de que uma reforma da União com vista a aumentar a sua legitimidade e o seu valor aos olhos dos cidadãos e residentes pode ser alcançada principalmente através da atualização do âmbito da proteção dos direitos fundamentais consagrados na Carta; sublinha que a Carta tem potencial para corrigir o défice democrático e pode ser considerada a pedra angular para o desenvolvimento de políticas sociais sólidas que reduzam as desigualdades socioeconómicas e criem uma verdadeira União dos povos;
5. Manifesta a sua preocupação por a Carta dos Direitos Fundamentais só ser aplicável aos Estados-Membros quando estes aplicam o direito da UE; reitera que para muitos cidadãos e residentes a aplicação da Carta é pouco clara e insatisfatória; contudo, salienta que a Carta é uma fonte primária de legislação da UE, não só para as instituições como para os Estados-Membros; recorda que para assegurar o exercício efetivo dos direitos fundamentais os Estados-Membros também têm de aplicar as disposições da Carta e que a sua aplicabilidade limitada não lhes confere «carta branca» para violar os direitos nela consagrados;
6. Considera que o elevado número de fontes de proteção dos direitos fundamentais (nacional, da UE e internacional) e a complexidade da sua interação não devem enfraquecer a própria proteção; salienta que uma interpretação e aplicação mais rigorosas da Carta seriam suficientes para assegurar a proteção e a promoção dos direitos fundamentais em toda a União; considera que esta interpretação mais lata tem de estar em consonância com as obrigações internacionais da UE em matéria de direitos humanos, tal como emanam do dever da União de respeitar o direito internacional consuetudinário e os princípios gerais do direito internacional público;
7. Considera que as expectativas da maioria dos peticionários relativas aos direitos conferidos pela Carta são elevadas e ultrapassam o seu atual âmbito de aplicação; realça que uma interpretação demasiado restritiva ou incoerente do artigo 51.º desmotiva os naturais da UE; convida as instituições e os Estados-Membros da UE a reforçarem a aplicação da Carta, alargando o seu âmbito de aplicação, e insta a Comissão a tomar medidas para assegurar que a interpretação do âmbito de aplicação do artigo 51.º seja tão coerente e ampla quanto possível, de modo a salvaguardar a aplicação universal e uniforme da Carta em toda a União e a todos os cidadãos; considera que a aplicação universal da Carta é uma condição para a promoção e consolidação da cidadania europeia e o reforço da participação democrática na UE;
8. Saúda os esforços da Comissão para combater a discriminação contra as mulheres; recorda que o artigo 23.º da Carta determina que «deve ser garantida a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração», salienta que o princípio da igualdade não impede de manter ou tomar

---

<sup>1</sup> Relatório Especial da Provedora de Justiça Europeia de 7 de novembro de 2013, na sequência do inquérito de iniciativa própria OI/5/2012/BEH-MHZ sobre a Agência Frontex.

medidas que prevejam vantagens específicas para o sexo sub-representado;

9. Considera fundamental que, além das garantias gerais de liberdade e salvaguarda da igualdade e dos direitos políticos, a União tome medidas decisivas para intensificar, em particular, o seu próprio compromisso no sentido de assegurar o pleno usufruto dos direitos sociais definidos na Carta; considera que, desta forma, as atuais garantias de direitos civis e políticos serão eventualmente compensadas por um reforço dos direitos económicos, sociais e culturais, o que permitirá à União respeitar a universalidade, a inalienabilidade, a indivisibilidade, a interdependência e a interligação dos direitos humanos; manifesta o desejo de que seja conferida à Carta Social Europeia o mesmo valor que os Tratados, tal como a Carta dos Direitos Fundamentais;
10. Insiste em que o disposto no artigo 7.º, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 472/2013 relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira<sup>1</sup> – que especifica que os esforços de consolidação orçamental necessários na sequência do programa de ajustamento macroeconómico devem «ter em conta a necessidade de assegurar recursos suficientes para políticas fundamentais, como a educação e os cuidados de saúde» – deve ser interpretado em conformidade com os requisitos das disposições sociais da Carta e os princípios da Carta Social Europeia;
11. Exorta ao desenvolvimento e aplicação dum código de conduta aplicável a todo o pessoal em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais; solicita a criação de mecanismos de conformidade que garantam a deteção, notificação e tratamento em tempo útil de qualquer violação; considera que o direito de alegadas vítimas e denunciante à proteção dos seus dados pessoais deve ser considerado inalienável em todo este processo; insta à organização de sessões de formação para o pessoal com vista a eliminar a discriminação e o discurso de ódio com base no género, na orientação sexual, na origem étnica ou em qualquer outro estatuto;
12. Insta o Conselho a concluir a adoção da diretiva horizontal da UE sobre luta contra a discriminação, que garantiria o princípio da não discriminação consagrado na Carta; lamenta que ela tenha sido bloqueada por tanto tempo, já que a sua adoção permitiria garantir outros direitos fundamentais concretos na União, contornar a atual interferência do artigo 51.º através da adoção de legislação específica da UE, a transpor pelos Estados-Membros, e estaria em conformidade com as obrigações assumidas pela União aquando da sua adesão à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência;
13. Insiste em que é da maior importância garantir a proteção efetiva dos cidadãos e residentes da UE que lhes é concedida pelo atual sistema – em particular, no domínio dos direitos sociais mas também no que respeita às liberdades cívicas e à participação democrática – alargando a aplicação da Carta; solicita à Comissão, neste contexto, que assegure a inclusão numa avaliação do impacto dos direitos fundamentais independente, participativa e transparente em todas as novas propostas legislativas relevantes, no sentido de integrar e proteger efetivamente os direitos fundamentais em todos os domínios políticos pertinentes; sugere o desenvolvimento e aplicação dum conceito de «direitos fundamentais desde a conceção», a fim de promover a incorporação em todas as políticas

---

<sup>1</sup> JO L 140 de 27.5.2013, p. 1.

das normas mais elevadas em matéria de direitos fundamentais desde as fases iniciais; salienta que a existência mas não aplicação de um artigo como o artigo 9.º do TFUE, relativo a um elevado nível de emprego e de proteção social, não serve a natureza democrática da UE e dos seus Estados-Membros mas, pelo contrário, aumenta a sua deslegitimação;

14. Realça a importância da FRA num contexto institucional; lamenta a falta de integração do trabalho desta agência na avaliação da compatibilidade das atividades institucionais com os direitos fundamentais e, numa base regular, com a especialização nos dossiês legislativos relevantes para as competências internas e externas da União; reitera que é essencial recorrer à especialização independente e imparcial para preparar sistematicamente os controlos de compatibilidade de todos os setores de atividade das instituições da UE; considera, para o efeito, que as contribuições das agências competentes (o Instituto Europeu para a Igualdade de Género e a FRA) para as instituições legislativas e as que têm competências operacionais neste domínio podem ser sistematizadas e atualizadas, de modo a tornarem-se mais substanciais; regista o instrumento em linha interativo «Clarity» desenvolvido pela FRA, a fim de permitir a identificação fácil do organismo extrajudicial mais adequado e com competências em matéria de direitos humanos para uma determinada questão de direitos fundamentais;
15. Está firmemente convicto de que é urgentemente necessário atualizar a estratégia da Comissão para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia, embora ela constitua um primeiro passo positivo após a entrada em vigor da Carta; regozija-se com os relatórios anuais da Comissão sobre a aplicação da Carta e insta à revisão da estratégia elaborada em 2010, de modo a refletir os novos desafios e realidades que as instituições enfrentam, em particular, na sequência do Brexit;
16. Salienta que todas as instituições, agências e órgãos da União, incluindo a Frontex, e os Estados-Membros estão totalmente vinculados às disposições da Carta dos Direitos Fundamentais;
17. Recorda que tanto os Tratados como a Carta dos Direitos Fundamentais da UE fazem referência à proteção das minorias nacionais e à discriminação em razão da língua; apela a medidas administrativas concretas no seio das instituições da UE que incentivem os governos nacionais a encontrar soluções sustentáveis e a promover a cultura da diversidade linguística nos respetivos Estados-Membros, além das línguas oficiais da UE;
18. Assinala que os Estados-Membros têm a capacidade e a obrigação moral de incorporar eles próprios as disposições da Carta na sua legislação, mesmo quando não transpõem diretamente o direito da UE; lamenta a deterioração da situação da liberdade dos meios de comunicação social em vários Estados-Membros; insta os Estados-Membros a respeitarem e a Comissão a tomar as medidas necessárias para controlar e fazer cumprir a liberdade de imprensa e o pluralismo dos meios de comunicação social; encoraja a criação e promoção de instituições nacionais de direitos humanos que contribuam para assegurar o respeito pelos direitos fundamentais nos processos políticos e legislativos e na respetiva aplicação, bem como para a prestação de assistência a pessoas em casos concretos; considera que a utilização arbitrária ou excessiva de violência por parte da polícia ou de outras forças de segurança dos Estados-Membros contra assembleias pacíficas é contrária às disposições da Carta;

19. Exorta a Comissão a adotar uma abordagem mais corajosa ao controlar as medidas tomadas pelas autoridades nacionais para aplicar a legislação da UE que suscitem questões relacionadas com a Carta, especialmente tendo em conta que estes direitos não são necessariamente garantidos em toda a UE;
20. Regozija-se com a ratificação do Tratado de Marraquexe sobre o acesso das pessoas com deficiência visual a obras publicadas adaptadas, uma vez que tal constitui uma etapa essencial no contexto do artigo 26.º da Carta sobre a integração das pessoas com deficiência;
21. Regista a petição n.º 0657/2016 e salienta que é de extrema importância garantir que o artigo 10.º da Carta sobre a liberdade de pensamento, de consciência e de religião é respeitado em todos os Estados-Membros e em todos os casos e instituições na esfera pública, particularmente no domínio da educação;
22. Solicita à Comissão, às outras instituições da UE e às autoridades dos Estados-Membros que consultem regular e diretamente a FRA quando estejam em causa direitos fundamentais; além disso, insta à introdução – no âmbito do sistema de governação económica europeia – duma avaliação e revisão obrigatórias da legislação-quadro existente, para além das políticas dos Estados-Membros, a fim de garantir a adesão à Carta e, em particular, às suas disposições sociais; propõe o desenvolvimento de um painel de avaliação dos direitos fundamentais, com vista a controlar o respeito pelos direitos fundamentais nos Estados-Membros;
23. Considera que a aplicação dos aspetos internos da Carta é consideravelmente deficiente, especialmente quando os Estados-Membros exercem competências da União; exorta a Comissão a estar mais atenta à aplicação da Carta de forma plena e coerente pelos Estados-Membros; insta a Comissão a desenvolver uma abordagem integrada para controlar o cumprimento do artigo 6.º do TUE e dos artigos 258.º a 260.º do TFUE, que permitam a notificação, a reação e a prevenção em tempo útil em caso de violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; recorda a promessa feita pela anterior Comissão no sentido de criar um novo instrumento – além da utilização como último recurso do atual artigo 7.º do TUE – que vá além dos atuais processos por infração enquanto sanção, com vista a abordar casos óbvios de violação dos direitos fundamentais definidos na Carta, especialmente quando os governos dos Estados-Membros estão envolvidos;
24. Discorda profundamente da interpretação restritiva do artigo 51.º, n.º 1, por parte da Comissão na apreciação de um certo número de petições apresentadas ao Parlamento e reitera veementemente que as instituições da UE devem respeitar a Carta em todas as circunstâncias, seja qual for o seu papel;
25. Salienta a necessidade de assegurar o respeito pela Carta, especialmente as suas disposições sociais, e de ela ser respeitada ao longo de todas as fases do Semestre Europeu, incluindo a Análise Anual do Crescimento (AAC), com a atualização simultânea do Relatório Conjunto sobre o Emprego (RCE); insta a que o desenvolvimento de parâmetros de referência sociais seja monitorizado e incluído nas recomendações específicas por país como parte de uma abordagem integrada;
26. Salienta que as políticas de austeridade adotadas a nível da UE e pelos Estados-Membros

causaram um enorme aumento das desigualdades socioeconómicas, impedindo os cidadãos de beneficiarem plena e concretamente dos seus direitos fundamentais;

27. Recorda o acordo político entre as principais instituições da UE e os Estados-Membros para que a UE adira à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; salienta que esta adesão constitui uma obrigação jurídica ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, do TUE; considera que a sua conclusão permitiria introduzir salvaguardas adicionais dos direitos fundamentais dos cidadãos e residentes da União e proporcionar um quadro coerente para a proteção dos direitos humanos em toda a Europa; insta a Comissão a tomar as medidas necessárias para eliminar eventualmente os obstáculos jurídicos que impedem a conclusão do processo de adesão, se necessário, através da celebração dum novo acordo de adesão que corrija as deficiências apontadas pelo Tribunal de Justiça da UE no parecer 2/13;
28. Convida as diferentes instituições da União a ponderarem, na próxima revisão do Tratado, o alargamento do âmbito de aplicação da Carta, nomeadamente a supressão do artigo 51.º;
29. Exprime o seu descontentamento face à interpretação dos artigos 51.º e 52.º, dado que criam contradições artificiais entre direitos e princípios, especialmente os direitos civis e políticos e os princípios sociais e económicos; reitera a posição da FRA, exposta no seu Relatório sobre os Direitos Fundamentais de 2017, segundo a qual a Carta é única pelo facto de combinar, com igualdade de estatuto, os direitos civis e políticos e os direitos sociais e económicos num único documento; considera que os direitos sociais e económicos são consideravelmente deficientes e devem ser reforçados de forma decisiva no direito da UE e nas ordens constitucionais dos Estados-Membros, tornando os 20 princípios da Carta Social Europeia juridicamente vinculativos para todas as instituições e para todos os Estados-Membros.



**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO  
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER**

|  |  |
|--|--|
| <b>Data de aprovação</b>   | 21.1.2019  |
| <b>Resultado da votação final</b>  | +:                11<br>-:                8<br>0:                0   |
| <b>Deputados presentes no momento da votação final</b>                     | Margrete Auken, Andrea Cozzolino, Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Peter Jahr, Jude Kirton-Darling, Svetoslav Hristov Malinov, Ana Miranda, Gabriele Preuß, Jarosław Wałęsa, Cecilia Wikström |
| <b>Suplentes presentes no momento da votação final</b>                     | Kostadinka Kuneva, Josep-Maria Terricabras   |
| <b>Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final</b> | José Blanco López, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Massimiliano Salini, Barbara Spinelli  |

**VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR  
PARECER**

| 11        | +  |
|-----------|--|
| ALDE      | Cecilia Wikström   |
| EFDD      | Eleonora Evi   |
| GUE       | Kostadinka Kuneva, Barbara Spinelli,                                     |
| S-D       | José Blanco López, Andrea Cozzolino, Jude Kirton-Darling, Gabriele Preuß |
| Verts/ALE | Margrete Auken, Ana Miranda, Josep-Maria Terricabras                     |

| 8   | -  |
|-----|--|
| EPP | Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Peter Jahr, Svetoslav Hristov Malinov, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Massimiliano Salini, Jarosław Wałęsa |

| 0 | 0 |
|---|---|
| - | - |

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções