COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 27.4.2005
COM(2005) 172 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

O respeito da Carta dos Direitos Fundamentais nas propostas legislativas da Comissão

Metodologia para um controlo sistemático e rigoroso

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

O respeito da Carta dos Direitos Fundamentais nas propostas legislativas da Comissão

Metodologia para um controlo sistemático e rigoroso

I. Introdução

1. A Comissão decidiu, em 13 de Março de 2001[1], que todas as propostas de actos legislativos ou todos os actos regulamentares a adoptar pelo Colégio seriam objecto, aquando da sua elaboração e segundo os procedimentos habituais, de um controlo prévio de compatibilidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[2]. A Comissão decidiu igualmente que as propostas legislativas e os actos fundamentais que apresentem uma ligação específica com os direitos fundamentais serão objecto de uma declaração formal de compatibilidade, sob a forma de um considerando que comprove o respeito da Carta[3]. O legislador tem agora, em conta sistematicamente tal considerando.

2. Desde então, instalou-se a prática de invocar os direitos fundamentais da Carta nas consultas interserviços. Em certos casos, a Comissão referiu a compatibilidade das suas propostas legislativas com a Carta na respectiva exposição de motivos (nomeadamente no domínio do espaço de liberdade, de segurança e de justiça). Em inúmeros outros casos, contudo, o considerando foi o único testemunho da verificação do respeito dos direitos fundamentais.

3. Entretanto, a Comissão dotou-se de novos instrumentos no quadro da sua programação política horizontal nomeadamente o da avaliação do impacto (impact assessment). Todas as suas iniciativas importantes, nomeadamente as iniciativas legislativas, devem ser acompanhadas por uma avaliação integrada do seu eventual impacto. A Comissão decidiu que a partir de 2005 todas as propostas legislativas e as principais políticas incluídas no seu programa legislativo e de trabalho anual serão objecto de uma avaliação de impacto[4].

---

1 SEC(2001) 380/3.

2 A Carta foi solenemente proclamada pelos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão em 7 de Dezembro de 2000 (JO C 364 de 18.12.2000, p. 1). Com ligeiras alterações, constitui a segunda parte do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, assinado em 29 de Outubro de 2004 (JO C 310 de 16.12.2004, p. 1). Não tem, por conseguinte, valor jurídico vinculativo. Contudo, retoma princípios fundamentais a que a jurisprudência conferiu um carácter vinculativo enquanto princípios gerais do direito comunitário.

3 A redacção deste considerando, tal como figura no documento SEC(2001) 380/3, é a seguinte: "O presente acto respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos nomeadamente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia". Pode ser acrescentado um segundo período, se for caso disso: "Em especial, o presente acto tem por fim, nomeadamente, garantir o respeito do direito XX et/ou promover a aplicação do princípio YY (artigo XX e/ou artigo YY da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia)".

4 Ver o programa de trabalho da Comissão para 2005, COM(2005) 15 final.

4. Finalmente, a Carta foi integrada no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, assinada em 29 de Outubro de 2004.

5. Tendo em conta os elementos que precedem, a presente Comunicação desenvolve uma metodologia para a aplicação eficaz da Carta nas propostas legislativas da Comissão. Esta metodologia prossegue três objectivos:

– Permitir aos serviços da Comissão efectuarem uma supervisão sistemática e rigorosa do respeito de todos os direitos fundamentais em causa aquando da elaboração de uma proposta legislativa;

– Permitir aos membros da Comissão, em especial ao grupo de Comissários dos « Direitos fundamentais, luta contra a discriminação e igualdade de oportunidades », acompanharem os resultados desta supervisão e promoverem « uma cultura dos direitos fundamentais »;

– Tornar mais visíveis para as outras instituições e para o público em geral os resultados do controlo dos direitos fundamentais realizado pela Comissão. A Comissão deve dar o bom exemplo, o que lhe permitirá igualmente velar com credibilidade e autoridade pelo respeito dos direitos fundamentais nos trabalhos dos dois ramos do poder legislativo.

II. O controlo sistemático do respeito dos direitos fundamentais pelos serviços aquando da elaboração da iniciativa e da consulta interserviços

6. O objecto primordial da metodologia consiste em permitir aos serviços da Comissão verificarem sistemática e rigorosamente o respeito de todos os direitos fundamentais em causa aquando da elaboração de uma proposta legislativa da Comissão.

7. Uma tal verificação efectua-se já no âmbito da elaboração do projecto pelo serviço responsável e, em especial, aquando da consulta interserviços, durante a qual o Serviço Jurídico examina o respeito dos direitos fundamentais como parte integrante do seu controlo da legalidade. Esta acção corresponde à abordagem apresentada na Decisão da Comissão de 13 de Março de 2001, segundo a qual o controlo da conformidade com a Carta deve efectuar-se aquando da elaboração, segundo os procedimentos habituais, das propostas legislativas da Comissão.

8. Esta abordagem será em princípio mantida. A conformidade das acções da Comissão com os direitos fundamentais constitui um dos aspectos essenciais da legalidade constitucional destes; a sua análise deve permanecer parte integrante do controlo da legalidade em geral. Não se afigura necessário nem apropriado criar novas estruturas ou procedimentos administrativos específicos para este aspecto do controlo da legalidade.

9. Todavia, a fim de reforçar e de sistematizar mais, na prática, o controlo exercido no momento da consulta interserviços, os direitos fundamentais serão ainda mais evidenciados em dois documentos-chave apresentados conjuntamente com o projecto de proposta legislativa:

– A avaliação de impacto (*impact assessment*), que deve incluir um resumo tão completo e exacto quanto possível do impacto sobre os direitos individuais (ver *infra*, secção III);

– A exposição de motivos, que deve incluir, em relação a certas propostas legislativas, uma secção consagrada à fundamentação jurídica do respeito dos direitos fundamentais (ver infra, secção IV).

10. Estes dois documentos *completam-se* no âmbito da presente metodologia.

11. A avaliação de impacto tem por objectivo fornecer aos serviços da Comissão, desde os primeiros passos da elaboração de uma iniciativa, uma visão completa dos efeitos desta, se for caso disso em função das opções que prevê, sobre os indivíduos e grupos cujos direitos podem estar em causa.

12. Por outro lado, a avaliação de impacto não pode ter por objecto incluir a análise jurídica, isto é, a qualificação jurídica dos efeitos identificados, à luz das disposições da Carta, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da jurisprudência. Esta análise jurídica exige uma capacidade especial e deve ser efectuada em relação a um projecto avançado de texto legislativo. Deve, tanto quanto possível, ser iniciada numa primeira fase no âmbito do próprio serviço responsável e seguidamente efectuar-se no momento da consulta interserviços, através da intervenção formal do Serviço Jurídico; se for caso disso, deve, segundo as modalidades enunciadas seguidamente (secção IV), ser resumida na exposição de motivos e deste modo ser mais publicamente visível.

13. A avaliação de impacto tornar-se-á assim um instrumento essencial para *preparar* o controlo jurídico definitivo do respeito da Carta proporcionando as bases informativas, sem para tal substituir esse controlo[5]. As conclusões deste controlo jurídico deviam, quando são colocadas questões graves, figurar na exposição de motivos.

14. Esta abordagem é ainda mais justificada tendo em conta que a realização de uma avaliação de impacto não está prevista em relação a todas as propostas legislativas[6] e que por vezes só surgem problemas relativos aos direitos fundamentais a nível quer das disposições pormenorizadas de aplicação quer dos elementos muito específicos de um acto legislativo que a avaliação de impacto não permite reconhecer.

---

5 A Comissão sublinhou já que a avaliação de impacto é apenas um instrumento de auxílio à decisão que não substitui a apreciação política (ver a Comunicação de 5.6.2002, COM(2002) 276 final, p. 3). Do mesmo modo, esta avaliação deve ser considerada um apoio essencial para a análise jurídica a que os serviços da Comissão devem proceder, em especial aquando da consulta interserviços.

6 Mesmo as iniciativas legislativas que não figuram no programa legislativo e de trabalho da Comissão podem, contudo, ser incluídas entre as iniciativas que necessitam de uma avaliação de impacto.

15. Além disso, o serviço responsável velará por que a Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança seja associada à consulta interserviços, quando uma proposta é susceptível de levantar problemas relativamente aos direitos fundamentais, nomeadamente à luz da avaliação de impacto. Do mesmo modo, consultará a Direcção-Geral competente em matéria de relações externas quando uma proposta for susceptível de afectar os direitos fundamentais dos cidadãos de países terceiros que se encontrem no exterior da União.

16. Os actos regulamentares ou as decisões adoptados pela própria Comissão directamente com base no Tratado ou por força dos seus poderes de execução e mediante os procedimentos de comitologia podem igualmente revelar-se sensíveis em relação aos direitos fundamentais. A preparação desses actos está igualmente sujeita ao procedimento de consulta interserviços, que permite desde logo efectuar um controlo da sua conformidade com a Carta segundo os princípios anteriormente enunciados. Contrariamente às propostas legislativas, os actos regulamentares ou as decisões da Comissão não são contudo acompanhados por uma exposição de motivos, nem estão obrigatoriamente sujeitos a uma avaliação de impacto; tal estudo pode contudo ser realizado excepcionalmente quando, na opinião do serviço responsável, a importância dos impactos previsíveis de um acto regulamentar previsto o justificar e o quadro legislativo o permitir.

III. A tomada em consideração dos direitos fundamentais na avaliação de impacto

17. A avaliação de impacto constitui um instrumento que a Comissão utiliza desde 2002[7]. O seu objectivo essencial consiste em substituir a prática existente das avaliações de impacto realizadas em sectores específicos pela integração das avaliações de impacto num único instrumento global aplicável a todos os sectores e que diga respeito aos impactos económicos, sociais e ambientais. Em Outubro de 2004, a Comissão adoptou um relatório[8] que avalia os primeiros resultados e descreve as medidas que permitem melhorar este instrumento. Com base neste relatório, estão a ser preparadas novas orientações relativas à avaliação de impacto e que serão aplicadas proximamente. Estas orientações incluem uma nova lista dos impactos a tomar em consideração na avaliação[9].

18. A fim de ter melhor em conta a dimensão dos direitos fundamentais, foi inserida uma série de questões adicionais, relativas nomeadamente aos direitos fundamentais, na lista de controlo dos impactos prevista pelas novas orientações relativas à avaliação de impacto. Tal permitirá efectuar um recenseamento exaustivo dos impactos sobre os direitos fundamentais e uma análise da sua proporcionalidade tendo em conta o seu âmbito e a sua dimensão.

---

7 Comunicação da Comissão sobre a avaliação de impacto de 5.6.2002, COM(2002) 276 final.

8 SEC(2004) 1377.

9 Esta lista de controlo substituirá a lista constante do anexo II do documento SEC(2004) 1377.

19. A lista de controlo continua a incluir três categorias, a saber, os impactos económicos, sociais e ambientais. Em vez de criar uma quarta categoria distinta para os direitos fundamentais, ou uma subparte na secção consagrada aos impactos sociais, as questões adicionais relativas aos direitos fundamentais foram incluídas nas três categorias existentes, em função da sua ligação com os elementos que dela já constam. Esta abordagem explica-se pelo facto de os direitos fundamentais da Carta serem muito diversos e abrangerem todos os sectores. Assim, por exemplo, os impactos sobre os direitos de propriedade, sobre a liberdade de exercer uma actividade comercial ou uma profissão serão mais fáceis de detectar e de avaliar na secção "impactos económicos". Do mesmo modo, as questões relativas aos direitos sociais devem ser tratadas na secção consagrada aos "impactos sociais". A introdução de uma quarta categoria consagrada aos "direitos fundamentais" podia levar os serviços de avaliação a efectuarem repetições inúteis em vez de concentrarem a sua análise nos impactos práticos susceptíveis de se revelarem importantes para esses direitos. A criação de uma subparte no capítulo consagrado aos "impactos sociais" não reflectiria correctamente a diversidade dos direitos sociais, económicos e políticos previstos pela Carta nem o equilíbrio que existe entre eles.

IV. A tomada em consideração dos direitos fundamentais na exposição dos motivos

20. No caso de certas propostas legislativas recentes da Comissão, a exposição de motivos contém já uma análise mais ou menos pormenorizada do respeito dos direitos fundamentais. Não se trata contudo de uma prática sistemática válida para todas as propostas que suscitaram questões associadas aos direitos fundamentais e relativamente às quais a Comissão incluiu o considerando tipo "respeito da Carta", previsto na Decisão da Comissão de 13 de Março de 2001. Simultaneamente, afigura-se necessário que as orientações respondam à questão de saber *que propostas legislativas* deviam incluir o considerando « Carta ».

21. A Decisão da Comissão de 13 de Março de 2001 previu a inserção de um considerando no caso *« de propostas legislativas que apresentem uma ligação específica com os direitos fundamentais »*. Contrariamente à regra válida para o considerando relativo ao princípio da subsidiariedade, a Comissão não adoptou, a justo título, uma aplicação sistemática. Não se afigura possível nem desejável dar instruções pormenorizadas relativamente a este aspecto. Os serviços devem encontrar um justo equilíbrio entre o risco de uma banalização que decorreria de uma utilização generalizada do considerando e a vigilância necessária para garantir que qualquer questão grave relativa ao respeito de um direito fundamental será reconhecida.

22. É contudo possível formular dois critérios mutuamente não exclusivos que orientarão a prática. Assim, o considerando « Carta » justificar-se-á:

– quando se afigurar, tendo em conta nomeadamente informações fornecidas na avaliação de impacto, que a proposta legislativa inclui uma *limitação* de um direito fundamental que deve ser justificada à luz do artigo 52.º da Carta[10]; acontecerá o mesmo no caso de uma diferença directa ou indirecta de tratamento que exija uma justificação tendo em conta a igualdade geral perante a lei e a não discriminação;

– quando a proposta legislativa tiver por objectivo *aplicar* ou *promover* um direito fundamental específico.

23. Além disso, é conveniente estabelecer a regra segundo a qual a partir de agora, relativamente a qualquer proposta legislativa que contenha este considerando-tipo « Carta», a exposição de motivos deve incluir uma secção que resuma brevemente os motivos que permitem considerar que os direitos fundamentais foram respeitados.

24. Esta regra tem duas finalidades:

– Por um lado, a Comissão divulgará assim publicamente a sua análise jurídica do respeito dos direitos fundamentais da Carta no âmbito de qualquer iniciativa legislativa que suscite questões graves em relação a esses direitos. Evitará desta forma a acusação, por vezes observada no passado, de ter simplesmente afirmado a conformidade com a Carta através da inclusão do considerando-tipo, sem contudo explicar as razões que a levaram a essa conclusão.

– Por outro lado, esta regra, tal como a inclusão dos direitos fundamentais na avaliação de impacto, tem por objectivo reforçar a eficácia do controlo interno. Com efeito, a obrigação de os serviços responsáveis apresentarem, no seu projecto de exposição de motivos, um resumo relativo ao respeito dos direitos fundamentais sensibilizará os serviços para essas questões e proporcionará uma melhor base para a análise jurídica formal aquando da consulta interserviços. O Serviço Jurídico deve dar uma atenção especial a esta parte da exposição de motivos e dar a assistência necessária para a sua concretização definitiva.

V. Acompanhamento pelo grupo de Comissários do controlo interno do respeito dos direitos fundamentais

25. Embora o controlo interno do respeito da Carta incumba essencialmente aos serviços, é contudo importante que os membros da Comissão e, especialmente, os membros do grupo "Direitos fundamentais, luta contra a discriminação e igualdade de oportunidades", acompanhem de perto o seu funcionamento e os principais resultados. O Serviço Jurídico informará regularmente o grupo de Comissários dos casos significativos de aplicação do controlo interno dos direitos fundamentais. Nos casos muito específicos de iniciativas legislativas que exijam um equilíbrio delicado de vários direitos fundamentais opostos, o grupo pode também ver-se obrigado a formular orientações políticas dentro das margens de apreciação conferidas pelas disposições da Carta.

---

[10] Este artigo corresponde ao artigo II-112º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

26. Finalmente, será apresentado ao grupo, em 2007, um balanço geral deste controlo interno, preparado pelo Serviço Jurídico em acordo com a Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança e o Secretariado-Geral, acompanhado, se for caso disso, de propostas destinadas a alterar ou a completar a presente metodologia à luz da experiência adquirida. Além disso, a partir da entrada em funcionamento da Agência dos Direitos Fundamentais, prevista para Janeiro de 2007, há que tirar proveito, no quadro da presente metodologia, dos trabalhos e da acção desta futura Agência, que prolongará a acção do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia de Viena.

VI. Acompanhamento do respeito dos direitos fundamentais nos trabalhos do legislador

27. A responsabilidade da Comissão, enquanto guardiã dos Tratados e, por conseguinte, dos direitos fundamentais, não desaparece no momento em que a Comissão apresenta uma proposta ao legislador.

28. Também a Comissão, e o grupo de Comissários em especial, acompanharão igualmente os trabalhos dos dois ramos do poder legislativo do ponto de vista do respeito dos direitos fundamentais, nomeadamente nos casos especialmente sensíveis relativamente a esses direitos ou quando são evocados no procedimento legislativo argumentos associados a esses direitos. A Comissão defenderá o nível de protecção dos direitos fundamentais estabelecido nas suas propostas legislativas e estará atenta a qualquer ameaça injustificada a esse nível por parte do legislador.

29. Em última análise, a Comissão reservar-se-á o direito de introduzir, sem prejuízo de uma análise política pontual, um recurso de anulação por violação dos direitos fundamentais, quando considerar a violação comprovada e estiver excluída qualquer possibilidade de interpretação do acto adoptado compatível com os direitos fundamentais.

VII. Publicidade do controlo interno dos direitos fundamentais

30. O controlo interno do respeito dos direitos fundamentais nas propostas legislativas da Comissão deve ser objecto de uma Comunicação adequada *destinada aos cidadãos europeus*.

31. Uma maior publicidade desse tipo prosseguirá três objectivos:

- A Comissão tornará assim visível os seus próprios esforços em matéria de respeito dos direitos fundamentais, o que reforçará a credibilidade das suas iniciativas.

- Esta publicidade promoverá igualmente a imagem da Carta enquanto vector essencial da identidade europeia dos cidadãos baseada em valores comuns.

- Finalmente, a sensibilização do público incentivará os cidadãos e a sociedade civil a fazerem valer os seus direitos fundamentais no âmbito das consultas a que a Comissão procede, o que favorecerá por seu lado uma tomada em consideração mais completa e uma promoção mais vincada desses direitos nas políticas da União.

32. A comunicação pública desta actividade da Comissão far-se-á a três níveis:

– Em primeiro lugar, a presente Comunicação informará as outras instituições e o público sobre os princípios do controlo interno da conformidade das propostas legislativas da Comissão com os direitos fundamentais.

– Seguidamente, a publicidade dos documentos relativos à avaliação de impacto e a secção consagrada aos direitos fundamentais nas exposições de motivos permitirão às outras instituições e ao público acompanharem concretamente o controlo das iniciativas legislativas à luz da Carta.

– Finalmente, sempre que a Comissão consultar as partes interessadas, a sociedade civil e o grande público, aquando da elaboração das suas iniciativas – e nomeadamente no âmbito do estudo de impacto – chamará a atenção para os direitos da Carta e para o seu próprio controlo interno do seu respeito, convidando as partes consultadas a fazerem valer os seus direitos fundamentais. Esta acção é essencial para garantir avaliações de impacto completas e equilibradas e para promover, mais em geral, uma verdadeira « cultura dos direitos fundamentais» no âmbito da União Europeia.