



Bruxelas, 18.5.2017
COM(2017) 239 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Relatório de 2016 sobre a Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE

{SWD(2017) 162 final}

1. Introdução

Em 2016, os direitos fundamentais e os valores sobre os quais assenta a União Europeia foram postos à prova. Os desenvolvimentos nos Estados-Membros vieram mostrar que o respeito pelos valores e direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE não deve ser tido como um dado adquirido.

A UE teve de enfrentar vários desafios: as consequências da chegada sem precedentes de refugiados às suas fronteiras externas, desequilíbrios económicos e vários ataques terroristas. As pessoas, afetadas por várias crises, não estão confiantes em que os seus filhos terão melhores condições do que elas, e questionam a capacidade das instituições de as proteger dos desafios e das ameaças da migração, da turbulência financeira e do terrorismo. Neste contexto, o nacionalismo, o populismo e a intolerância encontram um terreno fértil para prosperarem e defenderem a exclusão e o isolacionismo como a única via para superar os desafios atuais.

Num contexto de intolerância crescente, é importante que a UE reafirme veementemente e promova a igualdade de direitos para todos. O terceiro Colóquio Anual sobre Direitos Fundamentais, que se realizará em 2017, será dedicado à promoção dos direitos das mulheres e à igualdade de género. Constituirá uma oportunidade para abordar a capacitação económica e política das mulheres, os seus direitos nas esferas pública e privada da vida, e o combate à violência contra elas perpetrada em todas as suas formas, sendo este último também o tópico de ações específicas ao longo do ano.

O cenário geral tem repercussões nos direitos fundamentais da UE. A União deve empreender um esforço determinado para defender os seus valores comuns, da democracia, dos direitos fundamentais e do primado da lei, contra as forças que procuram polarizar as nossas sociedades e comprometer o nosso modelo de abertura e de solidariedade. As instituições europeias e nacionais devem recuperar a confiança das pessoas, demonstrando que são capazes de garantir a liberdade, a segurança e a prosperidade. O êxito na proteção e na promoção dos direitos fundamentais das pessoas e dos valores comuns da UE será crucial nesse esforço, devendo as instituições da UE dar o exemplo. A Carta é um instrumento inestimável nesta empresa e deve ser utilizada em todo o seu potencial.

2. Aplicação da Carta da UE

2.1 Promoção e proteção dos direitos fundamentais

Assegurar direitos fundamentais para todos na União Europeia

Em 2016, a UE tomou várias iniciativas destinadas a reforçar os direitos da Carta em prol das pessoas na UE. Algumas dessas iniciativas visavam assegurar equidade e justiça social. A Comissão iniciou, por exemplo, uma consulta pública sobre o desenvolvimento de um «**pilar europeu dos direitos**

sociais»¹. Com base nos direitos sociais consagrados na Carta, o pilar apoiará mercados de trabalho e sistemas de segurança social que funcionem bem e sejam justos. Abordará questões que se revestem de importância primordial para o indivíduo, como a da igualdade de oportunidades e de acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção social adequada e sustentável.

De igual modo, foi criada uma plataforma europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado² e, desta forma, assegurar o respeito do **direito a condições de trabalho justas e equitativas** (artigo 31.º da Carta).

Em 2016, foram tomadas medidas para promover o **direito ao respeito pela vida privada e familiar** (artigo 7.º da Carta):

- a Comissão propôs o aditamento de novas normas ao Regulamento Bruxelas II-A que, uma vez adotadas, aumentarão a proteção dos menores em litígios relativos à responsabilidade parental com incidência transnacional no domínio do direito de guarda³;
- foram adotados dois novos regulamentos para ajudar os casais internacionais, unidos quer pelo matrimónio quer por parcerias registadas, a gerirem diariamente os seus bens e a partilhá-los em caso de divórcio ou de morte de um deles⁴.

O direito a um tribunal imparcial (artigos 47.º e 48.º da Carta) foi investido de efeitos concretos através da adoção de um conjunto de diretivas relativas: à presunção de inocência e ao direito de comparecer em julgamento⁵; ao apoio judiciário⁶ e às garantias processuais para os menores⁷.

¹ Os resultados da consulta, que decorreu entre março e dezembro de 2016, estão a ser analisados e contribuirão para a elaboração da proposta da Comissão relativa ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Encontram-se disponíveis mais informações em:

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en.

² Decisão (UE) 2016/344 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que cria uma Plataforma europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado (JO L 65 de 11.3.2016, pp. 12–20).

³ Proposta de Regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação) (COM/2016/0411 final, 30.6.2016).

⁴ Regulamento (UE) 2016/1103 do Conselho, de 24 de junho de 2016, que implementa a cooperação reforçada no domínio da competência, da lei aplicável, do reconhecimento e da execução de decisões em matéria de regimes matrimoniais (JO L 183 de 8.7.2016, pp. 1–29). Regulamento (UE) 2016/1104 do Conselho, de 24 de junho de 2016, que implementa a cooperação reforçada no domínio da competência, da lei aplicável, do reconhecimento e da execução de decisões em matéria de efeitos patrimoniais das parcerias registadas (JO L 183 de 8.7.2016, pp. 30–56).

⁵ Diretiva (UE) 2016/343 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal (JO L 65 de 11.3.2016, pp. 1–11).

⁶ Diretiva (UE) 2016/1919 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa ao apoio judiciário para suspeitos e arguidos em processo penal e para as pessoas procuradas em processos de execução de mandados de detenção europeus (JO L 297 de 4.11.2016, pp. 1–8).

⁷ Diretiva (UE) 2016/800 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal (JO L 132 de 21.5.2016, pp. 1–20).

Esta última e as novas normas do Regulamento Bruxelas II-A refletir-se-ão positivamente nos **direitos da criança** (artigo 24.º da Carta).

A Comissão criou uma plataforma de resolução de litígios em linha⁸, que ajuda os consumidores a resolverem os seus litígios com comerciantes da UE relativos a compras em linha de forma extrajudicial, mais barata, mais simples, mais rápida e em qualquer língua oficial da União, reforçando, assim, a **defesa dos consumidores** (artigo 38.º da Carta).

Proteção dos dados pessoais das pessoas na UE e em qualquer parte

Outro domínio central em destaque em 2016 foi a **proteção dos dados pessoais** (artigo 8.º da Carta). A adoção do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)⁹ e da Diretiva relativa à proteção dos dados destinados às autoridades policiais e judiciárias¹⁰ representou um grande avanço nesta matéria.

O RGPD reforça e moderniza as normas em vigor: as pessoas terão maior facilidade de acesso aos seus dados pessoais, o direito à portabilidade dos dados, o «direito a serem esquecidos» devidamente clarificado e determinados direitos aplicáveis em caso de violação dos dados pessoais. O RGPD impõe ainda às empresas e organizações celeridade na notificação das violações graves dos dados pessoais à autoridade de controlo nacional, de modo que os utilizadores possam tomar medidas apropriadas. Mais estabelece, enquanto diploma legal único da UE, um conjunto único de normas, para que as pessoas gozem da mesma proteção em qualquer ponto da União.

A Diretiva (UE) 2016/680 visa estabelecer intercâmbios de informação eficientes entre as autoridades nacionais responsáveis pelo controlo da aplicação da legislação e assegurar que os dados de vítimas, testemunhas e suspeitos de crimes são devidamente protegidos no âmbito de um inquérito penal ou de uma medida coerciva. Todo o tratamento para efeitos de aplicação coerciva da lei na União terá de respeitar os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da legalidade, e oferecer as adequadas garantias ao indivíduo.

Juntamente com esta proteção reforçada no interior da UE, a Comissão assegurou também a proteção adequada no exterior da União. Em julho de 2016, adotou a Decisão sobre a adequação do **Escudo de Proteção da Privacidade** UE-EUA, que assegura o livre fluxo de dados pessoais para efeitos comerciais entre empresas da UE e dos EUA certificadas nos termos do Escudo de Proteção da

⁸ Acessível em: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>.

⁹ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, pp. 1–88).

¹⁰ Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho (JO L 119 de 4.5.2016, pp. 89–131).

Privacidade, assegurando, simultaneamente, o direito fundamental à proteção dos dados.

Outro marco foi a celebração, em dezembro, do **Acordo Global**¹¹ entre a UE e os EUA, que prevê um elevado nível de proteção dos dados em qualquer transferência de dados pessoais entre a UE e os Estados Unidos no contexto da cooperação policial ou judicial em matéria penal.

Proteção dos direitos dos mais vulneráveis

Em tempos conturbados, os mais duramente afetados são amiúde os mais vulneráveis. A resolução da situação da migração, garantindo, em particular, a proteção do **direito ao asilo** (artigo 18.º da Carta) e o **princípio da não-repulsão** (artigo 19.º da Carta), foi outro domínio importante, que mereceu a atenção da UE em 2016. Na sequência da sua Comunicação sobre **a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)**¹², em abril de 2016, a Comissão propôs alterações às normas que visam:

- i) o estabelecimento de um sistema mais justo e mais sustentável de repartição dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros (proposta de reformulação do Regulamento de Dublin)¹³ e assegurar a sua aplicação eficaz (proposta de reformulação do Regulamento Eurodac)¹⁴;
- ii) maior harmonização dos processos de asilo e das normas de proteção internacional, para assegurar elevados níveis de proteção e acolhimento, e salvaguardas adequadas para os requerentes de asilo em toda a UE, assim como para reduzir os movimentos secundários irregulares (propostas de regulamento relativo aos procedimentos de asilo¹⁵, de regulamento «Qualificação»¹⁶ e de reformulação da Diretiva «Condições de Acolhimento»¹⁷);
- iii) uma abordagem comum facilitada para a entrada segura e lícita na UE das pessoas que necessitam de proteção internacional, em solidariedade com os países que acolhem um número elevado de pessoas deslocadas (proposta de Regulamento que institui o Quadro de Reinstalação da União¹⁸);
- iv) a conversão do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo numa agência da UE de pleno direito, com um mandato reforçado para corrigir deficiências estruturais do sistema de asilo da UE (proposta de Regulamento que cria a Agência da União Europeia para o Asilo¹⁹).

¹¹ Acordo entre os Estados Unidos da América e a União Europeia sobre a proteção dos dados pessoais no âmbito da prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais;
http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf.

¹² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Melhorar as Vias de Entrada Legal na Europa» [COM(2016) 197 final, 6.4.2016].

¹³ COM(2016) 270.

¹⁴ COM(2016) 272.

¹⁵ COM(2016) 467.

¹⁶ COM(2016) 466.

¹⁷ COM(2016) 465.

¹⁸ COM(2016) 468.

¹⁹ COM(2016) 271.

A promoção e a proteção dos **direitos da criança** (artigo 24.º da Carta) estiveram no cerne desta ação legislativa. Foi dada especial atenção aos menores não acompanhados em domínios-chave, como o da apreciação do interesse superior do menor, o direito deste a ser ouvido em procedimentos de asilo, a garantia de condições de acolhimento adequadas e uma guarda eficaz²⁰. A abordagem abrangente da Comissão, no sentido da proteção de todos os migrantes menores, foi o tema central do 10.º Fórum Europeu sobre os Direitos da Criança, realizado em novembro²¹. Em dezembro de 2016, a Comissão propôs o reforço do Sistema de Informação de Schengen²², que aumentará a capacidade dos agentes responsáveis pela aplicação coerciva da lei e dos guardas de fronteira para encontrarem menores desaparecidos, nomeadamente em situação de migração.

Promoção de sociedades abertas e tolerantes, isentas de racismo

O clima atual conduziu a um aumento do **racismo e da intolerância contra minorias étnicas, religiosas e outras**, na Europa.²³ Esta evolução afeta os direitos fundamentais consignados na Carta, nomeadamente o direito à não-discriminação (artigo 21.º), o direito à dignidade (artigo 1.º), o direito à integridade do ser humano (artigo 3.º) e o direito à vida (artigo 2.º).

A Comissão facultou aos Estados-Membros, sociedade civil, agências da UE e organizações internacionais²⁴ uma plataforma para trabalharem em respostas melhoradas aos crimes e discursos de ódio. Foram privilegiadas as seguintes medidas:

- registo e recolha de dados sobre incidentes de crimes de ódio em todos os Estados-Membros;
- reforço do apoio às vítimas;
- combate ao discurso ilegal de incitação ao ódio em linha.

²⁰ Pode ser consultado um panorama das disposições, alteradas e propostas, sobre proteção dos menores, constantes das propostas legislativas citadas *supra*, no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456. Este trabalho teve como seguimento a adoção da Comunicação sobre a «Proteção das crianças no contexto da migração», em 12 de abril de 2017 (COM(2017) 211 final).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_pt.htm.

²³ Um inquérito realizado em 2013 pela FRA, revelou que, em países como a Hungria, a França e a Bélgica, 48 % dos inquiridos consideravam a possibilidade de emigrar por, sendo judeus, não se sentirem já seguros <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>. Em vários Estados-Membros, as mesquitas passaram a beneficiar de proteção policial, enquanto organizações da sociedade civil relatavam um aumento acentuado dos incidentes anti-islâmicos em 2014 e 2015 em países como França, Reino Unido, Suécia e Bélgica, incluindo ataques violentos a mulheres muçulmanas que usam véu. Aumentam igualmente os incidentes de agressões e de discursos de incitação ao ódio, que visam os requerentes de asilo e os migrantes, assim como os ataques e as tentativas de fogo posto contra abrigos de refugiados. Após o referendo no Reino Unido, em junho de 2016, registou-se uma onda de ódio contra pessoas e grupos devido à sua nacionalidade ou origem étnica, dando as organizações da sociedade civil conta de uma hostilidade crescente contra ciganos e pessoas de ascendência africana em vários Estados-Membros. Em 2017, a FRA publicará o seu inquérito sobre minorias e discriminação na UE (EU-MIDIS II), que permitirá comparar tendências nas experiências de vários grupos minoritários.

²⁴ Grupo de Alto Nível da UE sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância; consultar: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

A par deste apoio à política vertente, a Comissão prosseguiu os diálogos bilaterais com os Estados-Membros sobre as principais lacunas na sua transposição da legislação da UE²⁵. Em consequência desta ação, alguns Estados-Membros alteraram a sua legislação penal.

Para conter a difusão de discursos de incitação ao ódio em linha e capacitar os novos intervenientes dos meios de comunicação social, a Comissão celebrou, em 31 de maio, um acordo com *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e *Microsoft* sobre um **código de conduta para a luta contra os discursos ilegais de incitação ao ódio em linha**²⁶. As empresas comprometeram-se, *inter alia*, a:

- analisarem em menos de 24 horas a maioria das notificações válidas recebidas de cidadãos e da sociedade civil para remoção de conteúdo ilegal de incitamento público à violência e ao ódio;
- avaliá-las igualmente à luz das legislações penais nacionais que transpõem o direito da UE.

A Comissão acompanha de perto o progresso na cooperação com a sociedade civil, os Estados-Membros e as empresas de TI, tendo apresentado resultados preliminares em dezembro²⁷.

A promoção da literacia mediática, do pensamento crítico e de narrativas equilibradas em idades precoces são outras tantas ações determinantes que a UE apoia combate à intolerância em linha e fora de linha, assim como a educação (consultar secção 4).

2.2. Garantia do respeito dos direitos fundamentais

As instituições, os órgãos, os organismos e as agências da União devem cumprir a Carta em todas as suas ações; o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) pode conhecer de qualquer caso de desrespeito destes direitos. A Comissão desenvolve grandes esforços na integração dos direitos fundamentais, ou seja, na garantia do seu cabal respeito em todas as suas propostas legislativas e políticas.

A nova **diretiva relativa à luta contra o terrorismo**, sobre a qual o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo em dezembro de 2016²⁸, constitui um bom exemplo dessa integração. Inclui uma cláusula explícita – a primeira do género – relativa aos direitos fundamentais, tendo sido tidos em conta vários aspetos destes direitos na redação e no processo de negociação, inclusivamente a necessidade e a proporcionalidade das interferências com os direitos à liberdade de circulação, à proteção de dados e à liberdade de expressão (artigos 45.º, 8.º e 11.º da Carta). Foram também

²⁵ Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia.

²⁶ Acessível em: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.

²⁷ A primeira apreciação do novo código de conduta está disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf.

²⁸ Diretiva (UE) 2017/541, de 15 de março de 2017.

devidamente tidos em conta os princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas (artigo 49.º da Carta) e os direitos das vítimas, inclusivamente o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º da Carta). A apreciação *ex post* da diretiva incidirá igualmente no seu impacto nos direitos e liberdades fundamentais.

Em 2016, a Comissão adotou uma proposta de atualização do **Regulamento UE de Controlo das Exportações** de produtos sensíveis (de dupla utilização)²⁹. O regulamento estabelece um quadro sólido de controlo das exportações de tecnologias de cibervigilância em que exista o risco da sua utilização abusiva para violar gravemente direitos humanos ou o direito internacional humanitário. Além disso, com base numa proposta da Comissão, as normas da UE que proíbem as exportações e importações de mercadorias suscetíveis de serem utilizadas para aplicar a pena de morte ou infligir tortura noutros países foram reforçadas mediante a adoção, em novembro, de uma alteração ao **Regulamento «Luta contra a Tortura»**³⁰.

A integração estende-se a outros domínios, como o da utilização de fundos da UE. Em 2016, a Comissão adotou orientações sobre a garantia do respeito da Carta pelos Estados-Membros na aplicação dos **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento**³¹.

No tocante à **migração**, no âmbito do inquérito conjunto do Provedor de Justiça Europeu relativo à avaliação de impacto dos direitos humanos da Declaração UE-Turquia, de 18 de março de 2016, a Comissão declarou que continuaria a acompanhar de perto a aplicação daquela declaração, designadamente no atinente ao respeito dos direitos humanos, tanto na UE quanto na Turquia³².

A adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem continua a ser uma prioridade para a Comissão, sobretudo por força do Tratado. Esta adesão reforçará os nossos valores comuns, aumentará a eficácia da legislação da UE e a coerência da proteção dos direitos fundamentais na União. Contudo, o parecer do TJUE de dezembro de 2014 (que declarou o projeto de Acordo de Adesão de 2013 incompatível com os Tratados) suscitou várias questões importantes e complexas, que requerem a renegociação do projeto numa série de aspetos. Na sua capacidade de negociador da UE, a Comissão está a explorar soluções para resolver, no grupo de trabalho competente do Conselho, as várias questões suscitadas pelo Tribunal.

²⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de setembro de 2016, que cria um regime da União de controlo das exportações, transferências, corretagem, assistência técnica e trânsito de produtos de dupla utilização (reformulação) [COM(2016) 616 final].

³⁰ Regulamento (UE) 2016/2134 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de novembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 1236/2005 do Conselho relativo ao comércio de determinadas mercadorias suscetíveis de serem utilizadas para aplicar a pena de morte ou infligir tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (JO L 338 de 13.12.2016, p. 1).

³¹ JO C 269 de 23.7.2016, p. 1.

³² No acórdão proferido em 28 de fevereiro de 2017 nos processos T-192/16, T-193/16 e T-257/16, o Tribunal Geral sustentou que «a declaração UE-Turquia [...] não pode ser considerada um ato adotado pelo Conselho Europeu, nem[,] de resto[,] por outra instituição, um órgão ou um organismo da União» (n.º 71).

2.3. Sensibilização para a Carta

Para poderem beneficiar plenamente dos seus direitos fundamentais, os cidadãos têm de conhecer os seus direitos fundamentais. Têm também de saber a quem se dirigirem se os seus direitos forem violados. Em outubro de 2016, a Comissão lançou o **assistente para os direitos fundamentais**³³, uma ferramenta em linha que ajuda as pessoas a este respeito.

Numa conferência organizada pela Presidência neerlandesa, em fevereiro de 2016, sobre «A aplicação política nacional da Carta dos Direitos Fundamentais», foram apresentadas várias boas práticas e ferramentas que podem ajudar as autoridades nacionais a decidirem do momento e do modo de aplicação da Carta, na elaboração de políticas e legislação nacionais.

Além disso, a Comissão utiliza os fundos da UE para apoiar projetos e redes que analisam a jurisprudência nacional que remete para a Carta e que ministram aos profissionais da justiça formação sobre a sua aplicação.

No seguimento do *Relatório sobre a Carta*, elaborado em 2015 pela Comissão, o Conselho adotou conclusões sobre a sua aplicação em junho³⁴, e, em dezembro, o Parlamento Europeu adotou uma resolução sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia³⁵. Os debates no Conselho e no Parlamento Europeu contribuíram para aumentar a sensibilização para a evolução e os desafios dos direitos humanos na UE.

2.4 Controlo das instituições da UE pelo Tribunal de Justiça

Nos processos apensos *Ledra Advertising* e *Mallis and Malli*³⁶, o Tribunal rejeitou, em recurso, as ações de anulação e compensação intentadas por cidadãos e empresas contra a redução do valor dos seus depósitos em dois bancos em Chipre. Em causa estava o memorando de entendimento celebrado em 2013 entre as autoridades cipriotas e o Mecanismo Europeu de Estabilidade. O Tribunal salientou que a Carta se aplica às instituições da UE mesmo quando estas atuam fora do quadro jurídico da União. Assinalou ainda que a Comissão deve assegurar que um memorando de entendimento é consentâneo com os direitos fundamentais consagrados na Carta. A restrição do direito de propriedade (artigo 17.º da Carta) era justificada pelo objetivo prosseguido, ou seja, a estabilidade do conjunto do sistema bancário da área do euro, e pelo risco iminente de perda financeira a que os depositantes

³³ Esta ferramenta, integrada no instrumento «Clarity», concebido pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE, passou a fazer parte do portal justiça eletrónica, https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-en.do.

³⁴ Acessível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/pt/pdf>.

³⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de dezembro de 2016, sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia em 2015 [2016/2009(INI)].

³⁶ Processos C-8-10/15P e C-105-109/15P.

teriam ficado expostos se os dois bancos tivessem falido. O Tribunal concluiu, portanto, que não se poderia considerar que a Comissão tivesse contribuído para uma violação da Carta.

3. Aplicação da Carta nos Estados-Membros e pelos Estados-Membros

3.1 Evoluções dos direitos fundamentais e do Estado de direito

A Carta aplica-se aos Estados-Membros apenas quando estes aplicam o direito da UE. Por conseguinte, as ações por incumprimento contra os Estados-Membros relativas a violações da Carta só podem ser intentadas quando se apura uma ligação suficiente com o direito da UE.

Todavia, mesmo quando atuam fora do âmbito de aplicação do direito da UE, os Estados-Membros estão obrigados a respeitar os valores em que assenta a União. O Estado de direito, em particular, é uma condição prévia para a proteção dos direitos fundamentais. Em 2014, a Comissão introduziu um quadro destinado a resolver situações de ameaças sistémicas emergentes ao Estado de direito, que não podem ser resolvidas eficazmente mediante salvaguardas ao nível nacional ou instrumentos existentes (sobretudo ações por incumprimento) ao nível da UE³⁷.

Os acontecimentos na Polónia referentes, em especial, ao Tribunal Constitucional levaram a Comissão a emitir uma recomendação em julho de 2016³⁸ e uma recomendação complementar em dezembro de 2016³⁹ nos termos desse quadro. O facto de a legitimidade, a integridade e o correto funcionamento do Tribunal Constitucional serem afetados negativamente impede uma análise constitucional eficaz. A resolução desta situação é uma questão de interesse comum. É o próprio funcionamento da União que será posto em causa se o Estado de direito deixar de ser respeitado num dos seus Estados-Membros.

Em outubro de 2016, o Parlamento Europeu adotou uma resolução sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais⁴⁰. A Comissão saudou o objetivo geral da resolução, que consiste em assegurar o respeito e a aplicação dos valores comuns da UE⁴¹. Porém, a Comissão entende que se deve utilizar o melhor possível os instrumentos existentes, evitando, ao mesmo tempo, a duplicação de esforços. Vários intervenientes e instrumentos constituem já um conjunto de meios eficazes e complementares para promover e defender os valores comuns.

³⁷ Comunicação «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito» [COM(2014) 158 final, 19.3.2014].

³⁸ Recomendação (UE) 2016/1374 da Comissão, de 27 de julho de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia; C(2016) 570; JO L 217 de 12.8.2016, pp. 53–68.

³⁹ Recomendação (UE) 2017/146 da Comissão, 21 de dezembro de 2016, relativa ao Estado de direito na Polónia, complementar à Recomendação (UE) 2016/1374 da Comissão; C(2016) 8950; JO L 22 de 27.1.2017, pp. 65-81.

⁴⁰ Resolução do Parlamento Europeu, 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.

⁴¹ Sessão plenária do Parlamento Europeu de 25 de outubro de 2016.

A Comissão continuará a valorizar e a desenvolver esses meios. Uma das ideias subjacentes do Parlamento era tornar a variedade de dados e relatórios sobre a situação dos direitos fundamentais nos Estados-Membros mais acessível e visível, inclusivamente ao nível nacional. A Comissão congratulou-se com essa ideia, dado que vários outros intervenientes - entre os quais o Conselho da Europa e a sua Comissão de Veneza, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA) e ONG - recolhem informações sobre o Estado de direito, a democracia e os direitos fundamentais nos Estados-Membros.

3.2 Orientações do Tribunal de Justiça para os Estados-Membros

O TJUE continuou a emitir orientações (no âmbito do sistema de pedidos de decisão a título prejudicial) para os tribunais nacionais sobre a aplicabilidade e a interpretação da Carta.

Nos processos apensos *Tele2 Sverige AB*⁴² e *Tom Watson e.a.*⁴³, o Tribunal examinou as leis de dois Estados-Membros que requeriam a conservação geral e indiscriminada de dados sobre tráfego e localização de todos os subscritores e utilizadores registados de todos os meios de comunicação eletrónica. O Tribunal concluiu que essas leis restringiam os direitos fundamentais à vida privada e à proteção de dados pessoais (artigos 7.º e 8.º da Carta). Atendendo ao seu vasto âmbito e às limitadas salvaguardas, nenhuma dessas restrições foi considerada justificada, mesmo nos casos em que o objetivo era combater a criminalidade grave. Contudo, tal objetivo poderá justificar uma conservação seletiva dos dados de tráfego e de localização, desde que a sua conservação se limite ao estritamente necessário, no que se refere às categorias de dados a conservar, aos equipamentos de comunicação visados, às pessoas em causa e ao período de conservação.

No processo *GS Media BV*⁴⁴, o Tribunal deliberou sobre a **colocação de hiperligações** no contexto do direito fundamental à liberdade de expressão (artigo 11.º da Carta). Uma empresa de comunicação social colocou no seu sítio *web* uma hiperligação que encaminhava os visitantes para outros sítios *web* onde se encontravam disponíveis fotografias de uma celebridade tiradas pela revista *Playboy*. Dado que o titular dos direitos de autor não autorizara a publicação de fotografias nesses sítios, o editor da revista alegou que tal colocação infringia os direitos de autor. A empresa de comunicação social continuou a disponibilizar as hiperligações ou outras similares, quando algumas das anteriores ficaram indisponíveis. À luz da diretiva da UE aplicável, relativa aos direitos de autor⁴⁵, o Tribunal decidiu que a comunicação ao público de qualquer obra tem de ser autorizada pelo titular dos direitos de autor. O Tribunal declarou que a distribuição de hiperligações para obras nos sítios *web* em

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

⁴⁴ C-160/15.

⁴⁵ Diretiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspetos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação (JO L 167 de 22.6.2001, pp. 10–19).

questão, sem a autorização do titular dos direitos de autor, constituía uma «comunicação ao público». Reconheceu, porém, que, em determinados casos, possa ser difícil para a pessoa que coloca a hiperligação aferir da existência de uma autorização. Neste contexto, tinha de se estabelecer um equilíbrio justo entre o direito do titular dos direitos de autor e o direito à liberdade de expressão da pessoa que coloca a hiperligação. Todavia, se esta última tinha ou devia ter conhecimento das infrações de direitos de autor, como no caso vertente, as suas ações constituíam «comunicação ao público» sem o consentimento do titular dos direitos de autor.

O acórdão nos processos apensos, *Aranyosi e Caldaru*⁴⁶, dizia respeito à obrigação dos Estados-Membros de respeitarem os direitos fundamentais previstos na Carta, nomeadamente a **proibição da tortura e outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes**, na execução de um **Mandado de Detenção Europeu (MDE)**. O Tribunal decidiu que, por força do artigo 4.º (que consagra um direito absoluto), se as autoridades de execução dispuserem de informações que apontem para um risco real de tratamento desumano ou degradante, devido às condições de detenção no Estado emissor, devem avaliar o risco relativamente à pessoa em questão ao decidirem da execução do MDE. Se se apurar a existência de risco para essa pessoa, a execução do MDE deve ser comunicada e pode ser abortada, se continuar a não ser possível reduzir o risco num prazo razoável. Ao avaliar o risco, a autoridade responsável pela execução deve ter na devida conta o **direito fundamental à liberdade** da pessoa e o princípio da **presunção de inocência** (artigos 6.º e 48.º da Carta).

3.3. Referências à Carta na jurisprudência nacional

Os tribunais nacionais continuam a desempenhar uma função essencial na defesa dos direitos fundamentais e do Estado de direito. A Agência dos Direitos Fundamentais da UE⁴⁷ concluiu que, em 2016, os tribunais nacionais continuaram a recorrer à Carta para orientação e inspiração, mesmo num número substancial de processos não abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da UE.

Os **direitos da criança** (artigo 24.º da Carta) ocuparam uma posição particularmente importante. Um processo que correu os seus trâmites num tribunal do Reino Unido⁴⁸ dizia respeito a um nacional nigeriano residente naquele Estado-Membro havia 25 anos. As suas filhas (de 13 e 11 anos) eram cidadãs britânicas. O cidadão nigeriano interpôs recurso contra a ordem de deportação com fundamento em razões de ordem pública. O tribunal revogou a decisão do tribunal de primeira instância, considerando que este não havia reconhecido a existência do direito das filhas a manterem regularmente relações pessoais e contactos diretos com ambos os progenitores, exceto se tal fosse

⁴⁶ C-404/15, C-659/15.

⁴⁷ Relatório anual de 2016 da Agência dos Direitos Fundamentais, a publicar em maio de 2017.

⁴⁸ «Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)», *Adebayo Abdul v. Secretary of State for the Home Department*, [2016] UKUT 106 (IAC).

contrário aos interesses das menores (artigo 24.º). Esta disposição da Carta foi interpretada como um «direito autónomo» no contexto da legislação em matéria de imigração.

Noutro processo, um tribunal sueco utilizou o artigo 24.º da Carta como única fonte jurídica para interpretar a legislação penal nacional de uma forma favorável à criança⁴⁹. A pena usual para as pessoas que ajudem um estrangeiro a entrar na Suécia em troca de pagamento é de três a quatro meses de prisão. Contudo, neste processo, o tribunal reconheceu que a pessoa em causa fora motivada pelo desejo de ajudar crianças, tendo aplicado apenas uma pena condicional associada à prestação de serviço comunitário, à luz do artigo 24.º da Carta e do dever das autoridades estatais de considerarem o superior interesse da criança.

4. «Em foco»: Colóquio Anual sobre Direitos Fundamentais de 2016 «O pluralismo nos meios de comunicação social e a democracia»

O Colóquio Anual sobre os Direitos Fundamentais é um espaço de diálogo único, que fomenta a cooperação e o compromisso político de promoção e proteção dos direitos fundamentais na UE. Constitui uma oportunidade para identificar e apresentar ações políticas concretas sobre questões atuais dos direitos fundamentais.

O segundo colóquio anual (17-18 de novembro de 2016) explorou, numa perspetiva dos direitos fundamentais, as várias ligações entre os meios de comunicação social livres e pluralistas e a democracia⁵⁰. Os decisores políticos nacionais e da UE, as organizações internacionais e da sociedade civil, os chefes de redação, os jornalistas, os reguladores nacionais, os representantes das diferentes associações de jornalistas e de meios de comunicação social, e as empresas de informática, os académicos, os juízes e outros profissionais da justiça apresentaram sugestões de ações importantes para todos os envolvidos, tendo-se estas refletido nas conclusões do colóquio, publicadas pela Comissão pouco depois do evento⁵¹.

Um dos temas foi a proteção da liberdade e independência dos meios de comunicação social relativamente à pressão política e financeira. Os participantes sublinharam a importância da independência dos reguladores dos meios de comunicação social e apelaram a uma adoção rápida da

⁴⁹ *Skåne and Blekinge*, Tribunal de Recurso, decisão no processo B 7426-15, de 5 de dezembro de 2016.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198.

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf.

proposta legislativa da Comissão no sentido da alteração da Diretiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual»⁵².

Outro domínio de debate foi a capacitação dos jornalistas e a proteção destes face a pressões, ameaças, violência física e situações de discurso de incitação ao ódio. Os participantes sublinharam a importância de combater a impunidade dos crimes e expressões de ódio contra jornalistas, em especial mulheres. A ação de acompanhamento inclui fundos da UE para projetos sobre o pluralismo dos meios de comunicação social, proteção dos jornalistas e combate ao discurso de incitação ao ódio em linha. Em novembro de 2016, a Comissão lançou uma campanha à escala da UE e um ano de ação específica de combater e prevenção da violência contra as mulheres,⁵³ incluindo as que trabalham nos meios de comunicação social.

Os participantes analisaram ainda os desafios e as oportunidades que surgem no ambiente convergente dos meios de comunicação social. Debateu-se o papel do jornalismo ético e da literacia mediática, bem como a sustentabilidade financeira da imprensa de qualidade e do jornalismo de investigação. Foi igualmente abordado o impacto que a utilização de algoritmos ou a divulgação de notícias falsas pode ter no pluralismo dos meios de comunicação social e num debate democrático informado. A ação de acompanhamento inclui financiamento para a literacia mediática, apoio à identificação de boas práticas éticas para promover a informação de qualidade e o lançamento de uma avaliação de impacto e consulta pública da Comissão⁵⁴ sobre a proteção dos alertadores.

5. Conclusão

Os desenvolvimentos recentes na UE e no resto do mundo ameaçam gravemente os direitos fundamentais. A Comissão mantém-se vigilante e empenhada num elevado nível de proteção dos direitos fundamentais na UE, intensificará a sua ação para assegurar que todas as propostas legislativas e ações da UE são plenamente consentâneas com a Carta, e pretende garantir que todos os órgãos vinculados pela Carta continuam a respeitá-la.

A importância do sistema de controlos e equilíbrios em sociedades democráticas, não podendo, designadamente, ser sobrestimado o desempenho fundamental dos supremos tribunais e dos tribunais constitucionais na defesa dos valores comuns da UE; a sua função tem de ser apoiada, respeitando plenamente a independência do sistema judiciário. A fiscalização externa independente (inclusive no âmbito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem) é essencial nas

⁵² Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual, para a adaptar à evolução das realidades do mercado[(COM(2016) 0287 final, 25.5.2016].

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

sociedades democráticas. Deve ser promovido e preservado o papel crucial das organizações da sociedade civil na renovação do compromisso em prol da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais.