



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 257 final

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

**Relatório anual de 2018 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União
Europeia**

{SWD(2019) 198 final}

1. Introdução

Todos os anos, a Comissão Europeia elabora um relatório sobre a forma como a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (a seguir designada «a Carta»)¹ é aplicada na UE e nos seus Estados-Membros. O presente relatório analisa o ano de **2018** e também **assinala o 10.º aniversário da entrada em vigor da Carta**.

A presente relatório revela que a Carta se tem mantido fiel à promessa de ser o instrumento dos direitos fundamentais juridicamente vinculativo mais moderno, sofisticado e abrangente. A Carta é mais eficaz, com um impacto real na vida das pessoas, quando é aplicada em toda a cadeia de aplicação da lei.

Contudo, há margem para melhorar, especialmente a nível nacional. Os resultados de um recente inquérito do Eurobarómetro sobre a sensibilização para a Carta² revelam que apenas 42 % dos inquiridos ouviram falar da Carta e 12 % sabem o que é. Apurou-se ainda que 60 % gostariam de obter mais informações sobre os direitos consagrados na Carta e a que instâncias recorrer se os seus direitos forem violados.

É importante garantir que a Carta é eficaz para todos. As autoridades nacionais, incluindo os tribunais, devem aplicá-la ao executarem a legislação da UE. A sociedade civil e os defensores dos direitos desempenham um papel determinante na sensibilização para os direitos nela consagrados e em assegurar que todos possam efetivamente usufruir desses direitos. Não é possível proteger de forma eficaz os direitos fundamentais se não existirem organizações da sociedade civil e defensores dos direitos dinâmicos. Em 2018, a Comissão interpôs uma ação judicial para assegurar que as organizações da sociedade civil possam trabalhar de forma segura e independente³. Além disso, propôs legislação para reforçar o apoio financeiro ao trabalho dessas organizações⁴.

Tendo em vista as eleições europeias de maio de 2019, a Comissão tomou medidas⁵ para assegurar o livre exercício dos direitos eleitorais por cidadãos bem informados. Uma democracia saudável e o respeito pelo Estado de direito são condições indispensáveis para promover e proteger os direitos fundamentais e vice-versa.

¹ Comunicação da Comissão – Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia, COM(2010) 573.

² Eurobarómetro especial n.º 487b.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

⁴ COM(2018) 384, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2018:384:FIN>; COM(2018) 383, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A383%3AREV1>.

⁵ Ver ponto 2.1.3.

2. Aplicação da Carta na UE e pela UE

2.1 Promoção e proteção dos direitos fundamentais

2.1.1 Apoiar as organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos humanos

As organizações da sociedade civil ativas no domínio dos direitos fundamentais, as instituições nacionais dos direitos humanos e os organismos que pugnam pela igualdade desempenham um papel determinante na sensibilização para os direitos consagrados na Carta e em assegurar a sua aplicação efetiva no terreno. Apoiá-los e protegê-los é ainda mais importante quando os direitos fundamentais estão a ser ameaçados⁶. A situação das organizações da sociedade civil esteve no cerne do **colóquio sobre os direitos fundamentais realizado em 2018 pela Comissão**⁷. Os participantes salientaram que as organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos devem poder trabalhar de forma segura, independente e transparente, bem como ter acesso a meios financeiros suficientes, para que possam tornar os direitos fundamentais uma realidade na vida das pessoas.

Em 30 de maio de 2018, a Comissão apresentou uma proposta relativa a um **Fundo para a Justiça, os Direitos e os Valores, para prestar mais apoio aos defensores dos direitos e às organizações da sociedade civil ativas na proteção e promoção dos direitos da Carta**. O Fundo irá, nomeadamente, ajudar as organizações da sociedade civil a melhorarem o acesso de todos à justiça, em particular através de atividades de sensibilização para os direitos, do intercâmbio de melhores práticas sobre litígios e de formação sobre a Carta⁸. Também irá ajudar as organizações a assegurarem o caráter efetivo dos direitos fundamentais, financiando atividades relacionadas com a participação na vida democrática da UE, a igualdade e a não discriminação, e prevenindo e combatendo o racismo e a violência⁹.

A Comissão também realizou consultas com vista à execução de uma ação preparatória solicitada pelo Parlamento Europeu intitulada «**Fundo da UE de apoio financeiro em caso de litígios relativos a violações da democracia, do Estado de direito e dos direitos**

⁶ Ver a publicação da Agência dos Direitos Fundamentais da UE, de maio de 2018, sobre os desafios que as organizações da sociedade civil enfrentam, disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>, e o contributo para o colóquio da Comissão sobre os direitos fundamentais de 2018, disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>.

⁷ Documentos e conclusões disponíveis em https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights_en.

⁸ COM(2018) 384 (Programa «Justiça»).

⁹ COM(2018) 383 (Programa «Direitos e Valores»).

fundamentais». O objetivo consiste em sensibilizar os profissionais da justiça para os direitos consagrados na Carta e para a forma como estes podem ser aplicados a nível nacional e europeu.

Além disso, a Comissão introduziu, na sua proposta legislativa sobre as políticas de financiamento da UE em gestão partilhada para o período pós-2020¹⁰, uma **condição favorável à aplicação e execução efetivas da Carta**, a qual inclui um mecanismo de informação para verificar se as operações apoiadas pelos fundos da UE respeitam a Carta.

Em 22 de junho de 2018, a Comissão adotou uma recomendação¹¹ que encoraja os Estados-Membros a estabelecer medidas para **melhorar a independência e a eficácia dos organismos que pugnam pela igualdade**. Esta é uma condição indispensável para trabalharem de forma eficiente. A Comissão também continuou a acompanhar a legislação nacional que afeta o trabalho das organizações da sociedade civil e tomou medidas sempre que identificou violações do direito da UE¹².

2.1.2 Garantia da proteção dos denunciantes a nível da UE

Em 23 de abril de 2018, a Comissão propôs normas mínimas comuns para garantir um alto nível de **proteção dos denunciantes** em toda a UE¹³. Tais normas terão claramente um impacto positivo na salvaguarda da liberdade de expressão dos denunciantes (artigo 11.º da Carta). Proteger os denunciantes de retaliações é essencial para salvaguardar a liberdade dos meios de comunicação social e o papel de «vigilante» do jornalismo de investigação nas sociedades democráticas.

Os denunciantes poderão comunicar violações do direito da UE abrangidas pela diretiva através de canais facilmente acessíveis e seguros, tanto interna (dentro da organização) como externamente (a uma autoridade competente). Os denunciantes também poderão recorrer às divulgações públicas, caso esses canais não estejam disponíveis ou não seja razoável esperar que funcionem corretamente, ou em casos de perigo iminente ou manifesto para o interesse público. Estas regras irão igualmente assegurar que a retaliação é proibida e punida e que, se os denunciantes forem alvo de retaliação, terão direito a um recurso efetivo.

2.1.3 Promoção dos direitos eleitorais

¹⁰ COM(2018) 375.

¹¹ COM(2018) 951.

¹² Ver ponto 3.1.

¹³ COM(2018) 218. O Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo sobre esta proposta em 11 de março de 2019.

O Presidente Jean-Claude Juncker, no seu discurso sobre o Estado da União de 2018¹⁴, anunciou **medidas para ajudar os cidadãos da UE a exercerem os seus direitos eleitorais ao abrigo da Carta de uma forma eficaz, livre justa e segura**. Estas medidas seguem as recomendações emitidas em fevereiro de 2018¹⁵, em que a Comissão destacou práticas para reforçar a eficácia do processo eleitoral de 2019 para o Parlamento Europeu. Certos casos que emergiram recentemente colocaram em evidência os riscos das campanhas massivas de desinformação em linha, da falta de transparência da propaganda política, da utilização abusiva de dados pessoais dos cidadãos, da violação das salvaguardas eleitorais convencionais, dos ciberataques e de outros esforços no sentido de interferir nas eleições e minar a democracia na Europa. As medidas estabelecidas pela Comissão Europeia¹⁶ destinam-se a apoiar uma ação conjunta entre todos os intervenientes no processo democrático, ajudando:

- a permitir às autoridades identificar rapidamente as ameaças potenciais, trocar informações e garantir uma resposta rápida e bem coordenada;
- a assegurar uma maior transparência na propaganda política e nas ações orientadas para a política em linha, bem como nas medidas de segurança para proteger as redes e os sistemas de informação contra as ameaças à cibersegurança;
- a apoiar as autoridades nacionais e os partidos políticos europeus e nacionais a cumprirem corretamente as novas obrigações em matéria de proteção de dados da UE¹⁷ no contexto eleitoral;
- a tornar possível a aplicação de sanções financeiras¹⁸ à violação das regras de proteção dos dados destinada a influenciar deliberadamente os resultados das eleições europeias.

Para dar seguimento ao trabalho do **Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Notícias Falsas**¹⁹, em 26 de abril de 2018, a Comissão adotou uma **comunicação sobre a desinformação**²⁰, que convida os representantes das plataformas digitais, a indústria da publicidade e os principais

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_pt.

¹⁵ C(2018) 900.

¹⁶ C(2018) 5949, COM(2018) 638, COM(2018) 636 e COM(2018) 630.

¹⁷ As novas regras de proteção de dados da UE entraram em vigor em maio de 2018. Aplicam-se a todos os partidos políticos europeus e nacionais e a outros intervenientes no contexto eleitoral, como corretores de dados e plataformas de redes sociais.

¹⁸ As sanções ascenderão a 5 % do orçamento anual do partido político europeu ou da fundação europeia em causa. A aplicação da sanção será assegurada pela Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

²⁰ COM(2018) 236.

anunciantes²¹ a elaborarem um projeto de **código de conduta de autorregulação sobre o combate à desinformação**²². Os compromissos assumidos incluem assegurar a transparência da propaganda política, encerrar contas falsas ativas, identificar as mensagens disseminadas por robôs digitais («bots») e aumentar a visibilidade dos conteúdos já verificados. A Comissão e a Alta Representante complementaram a referida comunicação elaborando um **plano de ação conjunto**²³ **contra a desinformação**, que prevê ferramentas melhoradas de análise e deteção de dados, um sistema de alerta rápido para partilhar informações sobre campanhas de desinformação e coordenar respostas, bem como o controlo do cumprimento do código de conduta.

2.1.4 Promoção de uma sociedade em que prevalecem a tolerância, o pluralismo e a não discriminação

Em 2018, os dados publicados pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE demonstraram que o racismo e a discriminação continuam a aumentar²⁴. Neste contexto, o **Grupo de Alto Nível sobre a luta contra o Racismo, a Xenofobia e outras formas de Intolerância** continuou a desenvolver respostas para os crimes de ódio e o discurso de incitação ao ódio na UE²⁵. Este trabalho teve como importante resultado as orientações sobre a aplicação da Decisão-Quadro da UE relativa à luta contra o racismo e a xenofobia²⁶, para ajudar os Estados-Membros a dar resposta aos desafios que enfrentam para cumprirem as suas obrigações legais em benefício do público²⁷.

A Comissão também continuou a acompanhar o impacto do **Código de Conduta para a luta contra os discursos ilegais de incitação ao ódio em linha**²⁸. As avaliações de 2018 produziram resultados tangíveis em termos de remoção dos discursos ilegais de incitação ao ódio em linha²⁹. As empresas de tecnologias da informação removem em média 70 % dos

²¹ Facebook, Google, Twitter e Mozilla, bem como associações comerciais que representam as plataformas em linha e o setor publicitário.

²² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

²³ JOIN(2018) 36.

²⁴ Resultados da segunda vaga do seu inquérito sobre minorias e discriminação na UE (EU-MIDIS II), disponível em

<https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>;

<https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-eu-midis-ii-muslims>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black>.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

²⁵ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025.

²⁶ JO L 328 de 6.12.2008, p. 55.

²⁷ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

²⁸ Mais informações em https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

conteúdos que lhes são notificados, em comparação com 59 % em 2017 e 28 % em 2016. Em 2018, mais quatro empresas – *Instagram*, *Google +*, *Snapchat* e *Dailymotion* – anunciaram a sua adesão ao código de conduta.

O Conselho adotou uma declaração³⁰ sobre ações adicionais de combate ao **antisemitismo**. O inquérito sobre o antisemitismo³¹ de 2018, levado a cabo pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE, revela que continuam a existir problemas. Nove em cada dez inquiridos consideram que o antisemitismo aumentou no seu país nos cinco anos que precederam o inquérito. Mais de oito em dez consideram que este é um problema grave. A Comissão continuou a apoiar iniciativas para combater todas as formas de antisemitismo no âmbito do Programa «Direitos, Igualdade e Cidadania». Organizou o 12.º Seminário de Alto Nível UE-Israel sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e antisemitismo, e continuou a promover a sensibilização junto do seu pessoal através de formação sobre a memória do Holocausto e o antisemitismo. Em novembro de 2018, a UE tornou-se um parceiro internacional permanente na Aliança Internacional para a Memória do Holocausto.

A Comissão intensificou a sua cooperação com as principais partes interessadas e a sociedade civil no combate ao **ódio antimuçulmano**. Os imãs europeus reuniram-se em 28 de março de 2018 e, em 3 de dezembro de 2018, foi realizada uma conferência de alto nível sobre a intolerância e a discriminação contra os muçulmanos na UE³². Nessa conferência, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE lançou uma base de dados sobre o ódio antimuçulmano³³.

Em 2018, a Comissão adotou um relatório sobre a avaliação intercalar³⁴ do quadro europeu de 2011 para as estratégias nacionais de integração dos **ciganos** até 2020, o qual destaca os progressos realizados em particular no domínio da educação. No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão continuou a acompanhar os progressos na inclusão dos ciganos e propôs recomendações específicas por país sobre um ensino geral inclusivo para os jovens ciganos em quatro países (BG, HU, RO e SK). Nas suas propostas de maio de 2018 relativas aos Fundos Estruturais 2021-2027³⁵, a Comissão propôs uma forte ligação entre as prioridades estratégicas e de financiamento no que diz respeito à inclusão dos ciganos. O Programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» também financiou projetos que apoiam a inclusão dos ciganos e combatem a discriminação e a hostilidade em relação aos ciganos em toda a Europa.

³⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/pt/pdf/>.

³¹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

³² https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=57312.

³³ <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>.

³⁴ COM(2018) 785 (período 2011-2017).

³⁵ COM(2018) 382 e COM(2018) 375.

2.2. *Garantia do respeito pelos direitos fundamentais*

As instituições, os órgãos, os organismos e as agências da UE devem cumprir a Carta em todas as suas ações. Qualquer caso de incumprimento pode ser objeto de uma ação no Tribunal de Justiça da UE. Em 2018, a Comissão continuou a integrar os direitos fundamentais nas suas iniciativas legislativas e políticas, a fim de garantir o respeito pela Carta, nomeadamente:

- uma proposta de regulamento relativo à **prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha**³⁶, com vista ao estabelecimento de um quadro jurídico para assegurar que os serviços de alojamento em linha não são utilizados para partilhar conteúdos terroristas. A proposta clarifica a responsabilidade que os Estados-Membros e os prestadores de serviços de alojamento devem assumir para garantir a segurança dos seus serviços e detetar e remover conteúdos terroristas. A Comissão analisou o impacto desta proposta nos direitos consagrados na Carta e incluiu salvaguardas para assegurar o respeito dos mesmos;
- a **Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual**³⁷ revista, que reforça a luta contra os conteúdos ilegais e nocivos em todos os serviços audiovisuais, incluindo nas redes sociais. As plataformas de partilha de vídeos (p. ex., YouTube) deverão tomar medidas para proteger os menores contra os conteúdos nocivos e o público em geral contra o incitamento à violência e ao ódio e determinados conteúdos que constituem infrações penais;
- medidas propostas sobre **inteligência artificial (IA)**³⁸. Os avanços no domínio da inteligência artificial devem respeitar a Carta («direitos fundamentais desde a conceção»). Em 7 de dezembro, a Comissão apresentou um plano coordenado com os Estados-Membros para assegurar que a inteligência artificial é utilizada de uma forma que respeite os direitos fundamentais e as regras éticas. Em 18 de dezembro de 2018, o Grupo de Peritos de Alto Nível sobre a inteligência artificial³⁹ da Comissão elaborou um projeto de orientações éticas⁴⁰, em que também é abordado o impacto da inteligência artificial nos direitos fundamentais;
- **instrumentos de financiamento nos domínios da migração, da gestão das fronteiras e da segurança** para o próximo quadro financeiro plurianual (QFP)⁴¹. Estas propostas salientam a necessidade de utilizar os fundos em plena conformidade com os direitos e os princípios da Carta. As ações levadas a cabo com o apoio dos fundos da UE devem ter especialmente em conta os direitos fundamentais das crianças, dos migrantes, dos

³⁶ COM(2018) 640.

³⁷ JO L 303 de 28.11.2018, p. 69.

³⁸ COM(2018) 237.

³⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ia>.

⁴¹ COM(2018) 471, COM(2018) 473 e COM(2018) 472.

refugiados e dos requerentes de asilo e assegurar o pleno respeito do direito à dignidade humana, do direito ao asilo e dos direitos daqueles que necessitam de proteção internacional e de proteção em caso de afastamento.

2.3 Controlo das instituições da UE pelo Tribunal de Justiça

O processo **Mykola Yanovych Azarov contra Conselho da União Europeia**⁴² dizia respeito a um recurso sobre o congelamento de fundos e de recursos económicos tendo em conta a situação na Ucrânia. O nome do recorrente foi incluído na lista de pessoas, entidades e organismos aos quais se aplica o congelamento dos fundos e dos recursos económicos com base na decisão de uma autoridade judicial de um país terceiro. A obrigação do Conselho era verificar se essa decisão foi tomada no pleno respeito do direito de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O Tribunal concluiu que não resultava da fundamentação dos atos impugnados que o Conselho verificou o respeito, pelas autoridades judiciais ucranianas, do direito de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional do recorrente. Nestas circunstâncias, o Tribunal anulou as medidas impugnadas na parte aplicável ao recorrente.

⁴² Processo C-530/17.

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

3.1 Evolução dos direitos fundamentais e do Estado de direito

A Carta tem por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da UE, conforme estabelece o artigo 51.º. Por conseguinte, os procedimentos por infração baseados na Carta só podem ser instaurados nos casos em que é possível estabelecer uma ligação suficiente com o direito da UE. A Comissão recebe muitas queixas todos os anos em relação às quais não pode agir, por não estarem abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE⁴³, o que pode resultar numa certa frustração daqueles que procuram invocar os seus direitos.

Em 2018, a Comissão tomou medidas relativamente aos seguintes casos relacionados com a Carta:

Em 24 de setembro de 2018, a Comissão intentou uma ação contra a Polónia junto do Tribunal de Justiça da UE por violações do princípio da independência do poder judicial pela nova lei sobre o Supremo Tribunal. A Comissão considera que o regime de aposentação dos juízes previsto na nova lei é incompatível com o direito da UE, pois viola o princípio da independência do poder judicial, incluindo a inamovibilidade dos juízes (artigo 19.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta). Em 17 dezembro de 2018, o Tribunal de Justiça da UE, por despacho final sobre as medidas provisórias, ordenou a suspensão da aplicação do regime de aposentação do Supremo Tribunal.

Em 19 de julho de 2018, a Comissão lançou um procedimento por infração contra uma lei húngara que criminaliza qualquer apoio prestado por qualquer pessoa em nome de organizações nacionais, internacionais e não governamentais a pessoas que pretendam requerer asilo ou autorização de residência na Hungria. No mesmo dia, intentou uma ação contra a Hungria junto do Tribunal de Justiça da UE pela não conformidade da sua legislação em matéria de asilo e regresso com o direito da UE. Essa ação surge na sequência de um

⁴³ Das cartas de cidadãos que foram recebidas em 2018, 45 % referiam-se a assuntos que não se enquadram nas competências da UE. Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão, p. 4.

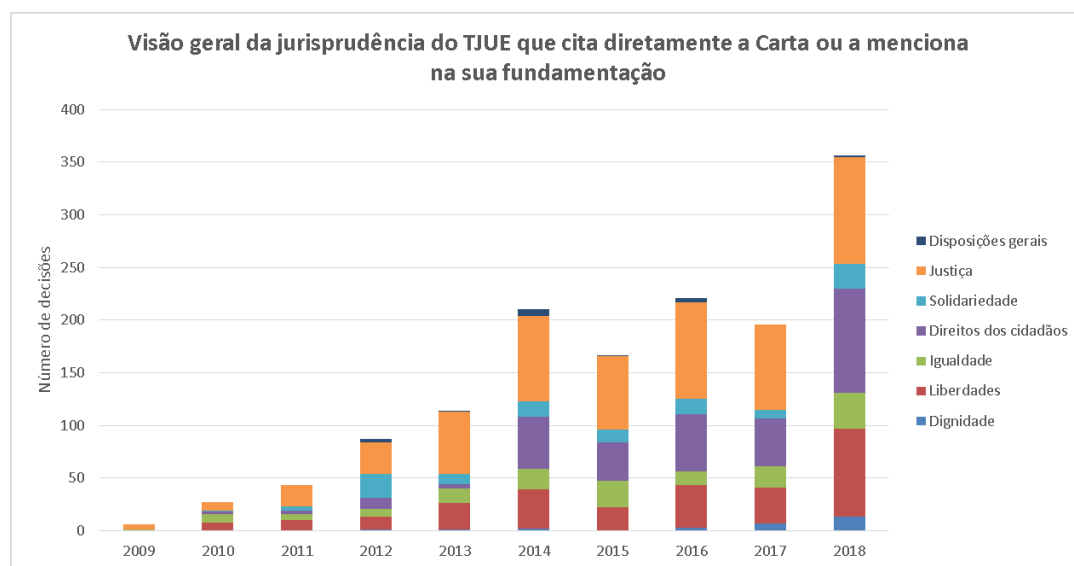
procedimento por infração lançado em 2015 e da argumentação no âmbito desse procedimento⁴⁴.

Em 8 de novembro de 2018, a Comissão lançou um procedimento por infração contra a Bulgária sobre a aplicação incorreta da legislação da UE em matéria de asilo. As preocupações prendem-se em particular com o alojamento e a representação legal dos menores não acompanhados, a identificação e o apoio dos requerentes de asilo vulneráveis, a prestação de assistência jurídica adequada, a detenção de requerentes de asilo e as garantias no âmbito do procedimento de detenção⁴⁵.

Mesmo quando atuam fora do âmbito de aplicação do direito da UE, os Estados-Membros são obrigados a respeitar os valores em que assenta a UE. O respeito pelo Estado de direito, em particular, é uma condição prévia para a proteção dos direitos fundamentais. Em 2018, o Conselho realizou três audições sobre a situação do Estado de direito na Polónia, após a Comissão ter acionado o artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia em 2017. Em 12 de setembro de 2018, o Parlamento Europeu decidiu instaurar o procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, contra a Hungria.

3.2 Orientações do Tribunal de Justiça para os Estados-Membros

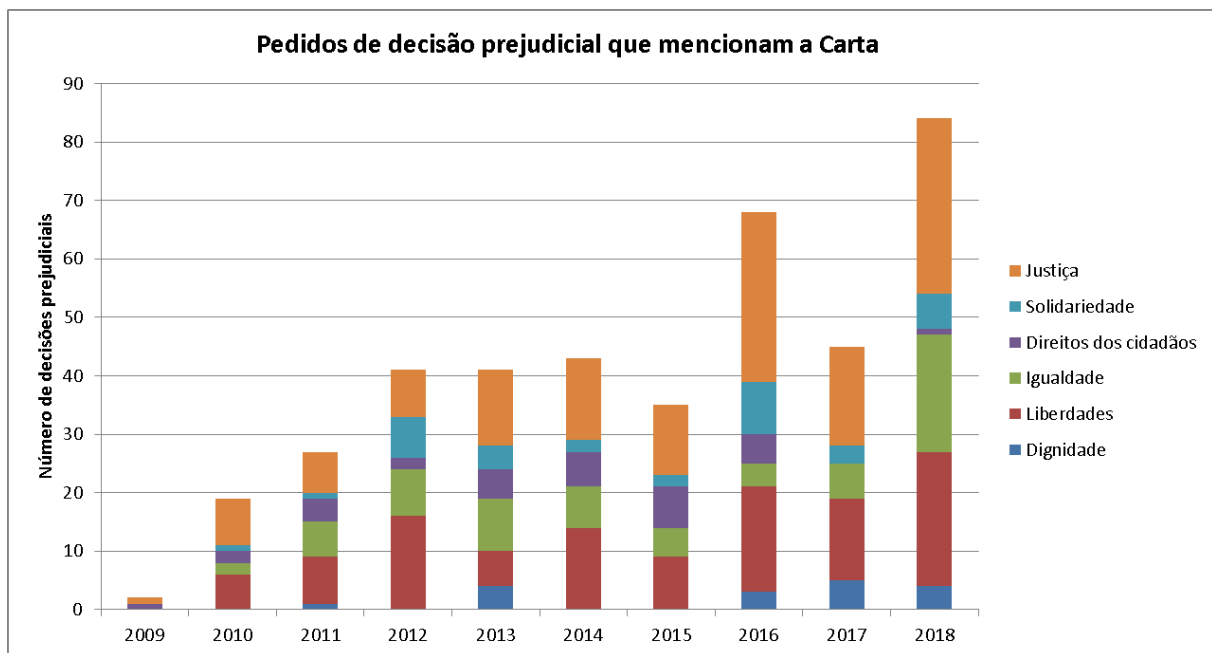
Em 2018, o Tribunal de Justiça da UE (TJUE) referiu a Carta em 356 processos (em comparação com 27 processos em 2010).



⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

⁴⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_pt.htm.

Os tribunais nacionais, quando submetem questões ao TJUE (pedidos de decisão prejudicial), referem-se cada vez mais à Carta (84 em 2018, em comparação com 19 em 2010).



Em 2018, o TJUE referiu a Carta em vários processos relacionados com a não discriminação. Em dois processos, relativos a organizações de cariz ético ou religioso que tratavam os trabalhadores de forma diferente em razão da religião⁴⁶, o Tribunal clarificou, pela primeira vez, a interpretação do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78/CE⁴⁷, o qual prevê uma exceção ao princípio da não discriminação em razão da religião quando a entidade patronal é uma igreja ou outra organização cuja ética seja baseada na religião ou em convicções. O Tribunal referiu explicitamente os artigos 10.º, 21.º e 47.º da Carta e considerou que, embora a Diretiva 2000/78/CE proteja os direitos fundamentais dos trabalhadores contra a discriminação em razão da religião, também visa que seja tido em conta o direito à autonomia das igrejas e das organizações cuja ética seja baseada na religião ou em convicções, ao abrigo do artigo 10.º da Carta.

No processo *Coman*⁴⁸, o Tribunal confirmou que o termo «cônjuge», constante das disposições do direito da UE em matéria de livre circulação e residência dos cidadãos da

⁴⁶ Processos C-414/16, *Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, e C-68/17, *IR*.
⁴⁷ Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO L 303 de 2.12.2000, p. 16).
⁴⁸ Processo C-673/16.

União, se refere a uma pessoa que se uniu a outra por um casamento e que é neutro do ponto de vista do género, sendo, portanto, suscetível de englobar o cônjuge do mesmo sexo de um cidadão da UE. O Tribunal assinalou que os direitos garantidos pelo artigo 7.º da Carta têm o mesmo sentido e o mesmo alcance que os garantidos pelo artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. O Tribunal referiu-se à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, concluindo que a relação mantida por um casal homossexual é suscetível de estar abrangida pelos conceitos de «vida privada» e de «vida familiar» da mesma forma que a de um casal heterossexual que se encontre na mesma situação.

Em dois processos sobre a aplicação do direito a um recurso efetivo às regras da UE em matéria de asilo e regresso⁴⁹, o TJUE considerou que o artigo 47.º da Carta, lido em conjugação com o artigo 18.º e o artigo 19.º, n.º 2, da Carta, exige que um requerente de proteção internacional possa fazer valer os seus direitos de modo efetivo perante uma instância jurisdicional.

3.3. Referências à Carta na jurisprudência nacional

Os tribunais nacionais desempenham um papel essencial na defesa dos direitos fundamentais. A Agência dos Direitos Fundamentais da UE constatou que os tribunais nacionais continuaram a fazer referência à Carta em 2018, sobretudo em domínios como o asilo e a migração, a proteção dos dados e a cooperação judiciária em matéria penal⁵⁰.

A Carta apenas se aplica aos Estados-Membros quando estes executam o direito da UE (artigo 51.º do Tratado da União Europeia). Contudo, os tribunais nacionais não fazem referência à Carta apenas em processos abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da UE. Na maioria das decisões judiciais em que a Carta é referida, não se questiona se esta é aplicável nem porquê. O artigo 51.º da Carta e o seu âmbito de aplicação só raramente são analisados pelos tribunais⁵¹.

O ano de 2018 confirmou os padrões verificados anteriormente nas referências a artigos específicos da Carta. O direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º) continuou a ser a disposição da Carta mais vezes referida. Os tribunais nacionais também referiram o direito ao

⁴⁹ Processos C-175/17, X contra Belastingdienst/Toeslagen, e C-180/17, X e Y contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

⁵⁰ Relatório da Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA) sobre os direitos fundamentais de 2019.

⁵¹ *Ibidem*.

respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º) e o direito à proteção de dados pessoais (artigo 8.º)⁵². A título ilustrativo, apresentam-se os seguintes processos:

Na **Finlândia**⁵³, o Supremo Tribunal Administrativo observou que os serviços de imigração não podem exigir aos requerentes de asilo que forneçam registos fotográficos ou de vídeo de atos íntimos para provar alegações de perseguição em razão da orientação sexual, pois tal constituiria uma violação do direito à dignidade humana (artigo 1.º da Carta) e do direito à vida privada (artigo 7.º da Carta).

Na **República Checa**⁵⁴, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu que o n.º 171, alínea a), da Lei sobre a Residência de Cidadãos Estrangeiros, segundo a qual a recusa de concessão de visto não pode ser impugnada junto dos tribunais, viola o artigo 47.º da Carta (direito à ação e a um tribunal imparcial).

Em **Portugal**⁵⁵, o Tribunal Constitucional reviu o artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 34/2004, relativa ao acesso aos tribunais, que proíbe a prestação de apoio judiciário a entidades com fins lucrativos. O Tribunal Constitucional julgou inconstitucional a norma e salientou que o direito à proteção jurídica efetiva garantido no artigo 47.º da Carta pode implicar a concessão de apoio jurídico a pessoas coletivas com fins lucrativos.

4. «Em destaque»: 10.º Aniversário da entrada em vigor da Carta

A cultura dos direitos fundamentais tem-se desenvolvido gradualmente nas instituições da UE. Os decisores políticos estão cada vez mais conscientes da importância de garantir que as suas iniciativas respeitam a Carta⁵⁶. Desde que a Carta entrou em vigor, a UE adotou várias iniciativas que promovem e protegem diretamente os direitos dos cidadãos consagrados na

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Finlândia, Supremo Tribunal Administrativo, processo 3891/4/17, 13 de abril de 2018.

⁵⁴ República Checa, Supremo Tribunal Administrativo, processo 6 Azs 253/2016 – 49, 4 de janeiro de 2018.

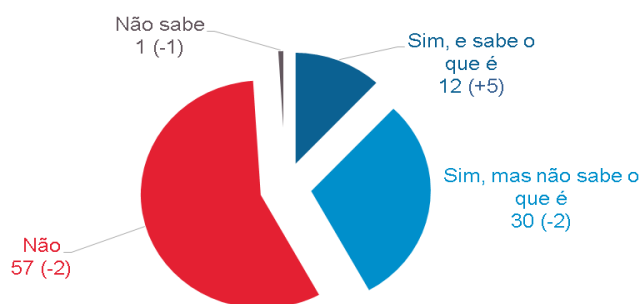
⁵⁵ Portugal, Tribunal Constitucional, processo 242/2018, 8 de maio de 2018.

⁵⁶ Ver as orientações operacionais relativas à tomada em consideração dos direitos fundamentais nas avaliações de impacto de 2011 da Comissão e o Pacote «Legislar Melhor» de 2015, que tornam a integração da Carta uma parte essencial da avaliação de impacto (ferramenta n.º 28). Ver também as orientações do Conselho sobre os passos metodológicos a seguir para averiguar a compatibilidade com os direitos fundamentais (doc. 5377/15, de 20 de janeiro de 2015) e a possibilidade de a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu emitir um parecer sobre qualquer processo legislativo (Regimento do Parlamento Europeu – artigo 38.º).

Carta⁵⁷. As referências do TJUE à Carta aumentaram desde 2010. É necessário continuar a trabalhar com base numa agenda política forte da UE de promoção e proteção dos direitos fundamentais.

Os tribunais nacionais também referem a Carta nas suas decisões e solicitam cada vez mais orientações ao TJUE⁵⁸. Porém, a Carta ainda não é utilizada em todo o seu potencial e a sensibilização para a mesma permanece baixa⁵⁹. A Agência dos Direitos Fundamentais da UE aponta para a ausência de políticas nacionais que promovam a sensibilização e a aplicação da Carta⁶⁰. O Eurobarómetro sobre a sensibilização para a Carta⁶¹ revela que, embora a situação tenha melhorado ligeiramente desde 2012, apenas 42 % dos inquiridos ouviram falar da Carta e apenas 12 % sabem realmente o que é.

QB1 Já ouviu falar da Carta dos Direitos Fundamentais da UE?
(% - UE)



(março de 2019 - junho de 2012)

⁵⁷ Apresentadas no ponto 2.1. «Promoção e proteção dos direitos fundamentais» dos relatórios anuais da Comissão sobre a aplicação da Carta, disponíveis em https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en.

⁵⁸ Ver o ponto 3.2.. Ver também as recomendações do TJUE à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais (JO C 257 de 20.7.2018, p. 1). Ver Burgorgue-Larsen, L. (2017), *La Charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone. Ver Agência dos Direitos Fundamentais da UE, *Desafios e oportunidades para a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais*, setembro 2018, disponível em <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Ver também as fichas nacionais por país sobre a aplicação da Carta, publicadas pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE em março de 2018, disponíveis em <https://fra.europa.eu/en/charterpedia/fra-charter-resources>.

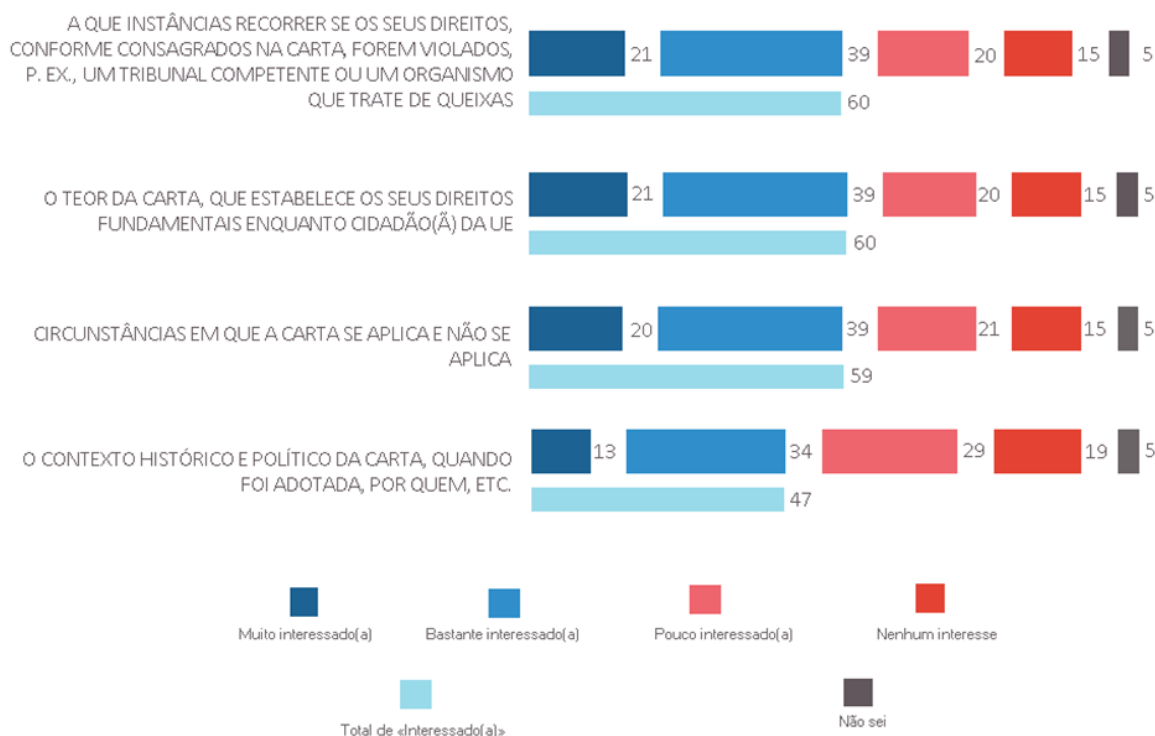
⁵⁹ *Desafios e oportunidades para a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais*, setembro 2018, disponível em <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Ver também o Relatório da FRA sobre os direitos fundamentais de 2019 no que diz respeito à utilização da Carta na atividade legislativa nacional e as fichas nacionais por país da FRA sobre a aplicação da Carta, *op. cit.*

⁶⁰ Ver o Relatório da FRA sobre os direitos fundamentais de 2019 no que diz respeito à ausência de políticas nacionais destinadas a promover a aplicação da Carta.

⁶¹ Eurobarómetro especial n.º 487b.

Os resultados também revelam que seis em cada dez inquiridos gostariam de obter mais informações sobre a Carta e a que instâncias recorrer se os seus direitos consagrados na Carta forem violados.

QB6 Estaria interessado(a) ou não em obter mais informações sobre as seguintes questões relativas à Carta?
(% - UE)



A Carta só pode produzir efeitos na vida das pessoas se estas conhecerem os seus direitos e souberem a que instâncias recorrer se os mesmos forem violados, e se os tribunais, os legisladores e as administrações nacionais garantirem esses direitos.

A Ferramenta Interativa dos Direitos Fundamentais⁶² ajuda as pessoas a identificarem a autoridade nacional competente em caso de violação dos seus direitos. Foi pesquisada 3 871 vezes em 2018 e necessita de maior divulgação para que seja mais utilizada.

Os eventos realizados no âmbito da Carta pelas Presidências da UE em cooperação com a Comissão e a Agência⁶³ destacaram as melhores práticas das autoridades nacionais que visam

⁶² https://beta.e-justice.europa.eu/459/PT/fundamental_rights_interactive_tool?init=true.

⁶³ Por exemplo, a conferência sobre «A aplicação política nacional da Carta dos Direitos Fundamentais», organizada pela Presidência neerlandesa em 2016, ou a conferência sobre «A vida nacional da Carta dos Direitos Fundamentais da UE», organizada pela Presidência austríaca em 2018.

aumentar a sensibilização para a Carta e desenvolver ferramentas⁶⁴ que irão facilitar aos decisores políticos a tarefa de integrar a Carta no seu trabalho. Desde outubro de 2018 que está disponível, no Portal Europeu da Justiça, uma nova ferramenta – a *CharterClick*⁶⁵ – para ajudar a verificar que casos se enquadram no âmbito da Carta. Esta ferramenta é complementada por um tutorial pormenorizado sobre a utilização da Carta⁶⁶.

A formação sobre a Carta é essencial para assegurar a sua eficácia. Através da Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ), a Comissão continuou a apoiar a formação de juízes e procuradores em 2018⁶⁷. O Programa «Justiça» da Comissão também apoiou projetos de qualidade para a formação de profissionais da justiça sobre a Carta⁶⁸.

A proposta da Comissão relativa a um novo Fundo para a Justiça, os Direitos e os Valores apresenta a possibilidade de financiar atividades de sensibilização para a Carta destinadas às autoridades nacionais e aos juízes e profissionais da justiça (nomeadamente, ministros, polícia e parlamentos nacionais).

A Agência dos Direitos Fundamentais da UE realizou várias atividades de sensibilização e formação no âmbito da Carta em 2018. Enunciou os princípios essenciais para divulgar os direitos consagrados na Carta⁶⁹, e atualizou e ampliou a *Charterpedia* (ferramenta de informação em linha, com acesso a cada artigo da Carta, em que se inclui a jurisprudência europeia e nacional relevante, bem como normas conexas dos direitos constitucional, da UE e internacional⁷⁰). Esta ferramenta complementa as informações disponíveis no Portal Europeu da Justiça sobre a Carta, o seu âmbito de aplicação, a sua interpretação e os seus efeitos. A

⁶⁴ Ver a lista de verificação indicada pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE no seu manual «Aplicar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na elaboração de leis e políticas a nível nacional», disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/national-guidance-application-eu-charter>. Ver o projeto «*Judging the Charter*», cofinanciado pela Comissão Europeia, que apresenta informações sobre a Carta e constitui um «balcão único» de material de formação, disponível em <https://charter.humanrights.at/>.

⁶⁵ https://beta.e-justice.europa.eu/charterclick_start_action.do?init=true&idTaxonomy=583&plang=pt.

⁶⁶ https://beta.e-justice.europa.eu/584/PT/charter_tutorial?init=true.

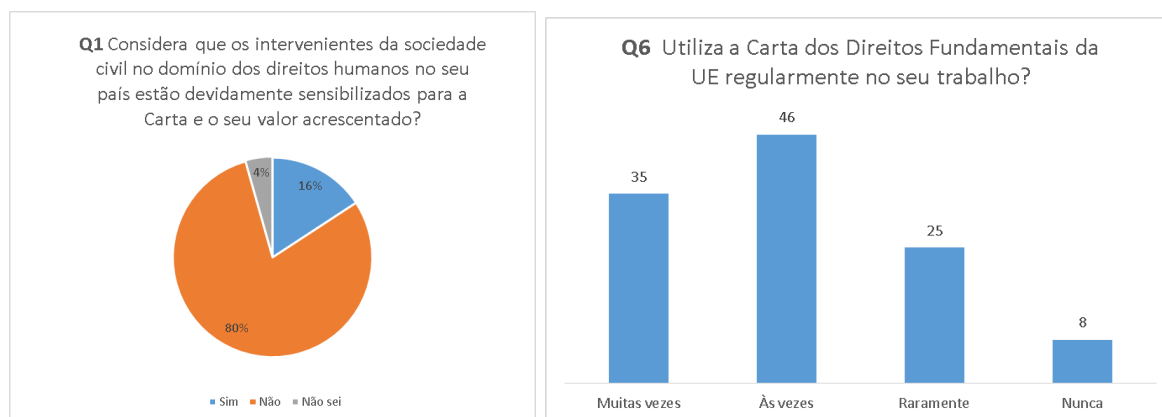
⁶⁷ Por exemplo, a formação REFJ-FRA sobre «A aplicabilidade e os efeitos da Carta dos Direitos Fundamentais da UE nos processos nacionais», 19 e 20 de abril de 2018, em Viena, e os seminários de formação REFJ para juízes e procuradores dos Estados-Membros da UE sobre a sensibilização para a Carta e a jurisprudência do TJUE, em 2018-2019.

⁶⁸ Por exemplo, o curso de formação do EIPA sobre «Proteção dos direitos fundamentais no contexto dos processos penais na União Europeia: a aplicação e a importância da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da legislação da UE», realizado em Barcelona, em 13 e 14 de março de 2018, em Varsóvia, em 26 e 27 de junho de 2018, e no Luxemburgo, em 2 e 3 de outubro de 2018.

⁶⁹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/10-keys-effectively-communicating-human-rights>.

⁷⁰ <https://fra.europa.eu/pt/charterpedia>.

Agência também elaborou um manual sobre a Carta destinado aos profissionais da justiça e aos decisores políticos em outubro de 2018⁷¹, que serve de base para a formação das autoridades nacionais⁷². Em colaboração com instituições dos direitos humanos, a Agência produziu material de formação destinado aos funcionários públicos e às organizações da sociedade civil. A formação das organizações da sociedade civil sobre a Carta é crucial, dado o papel que desempenham em torná-la uma realidade na vida das pessoas. Os resultados de um inquérito realizado pela Agência em 2018 junto dos membros da sua plataforma de organizações da sociedade civil demonstram que há margem para melhorar a sensibilização e a utilização da Carta.



Fonte: Inquérito anónimo sobre a utilização da Carta, realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE, junto das organizações da sua Plataforma dos Direitos Fundamentais em agosto de 2018.

O número de instituições nacionais dos direitos humanos (INDH) acreditadas no âmbito dos Princípios de Paris⁷³ aumentou significativamente na UE desde 2010 (um aumento de 53 %, de 15 para 23 Estados-Membros). Entre essas instituições, também se registou um aumento de 50 % no número de INDH de estatuto «A» (plenamente respeitadoras dos Princípios de Paris), de 10 para 16. Atualmente, apenas cinco Estados-Membros não dispõem de INDH acreditadas. A Rede Europeia de Instituições Nacionais dos Direitos Humanos está a trabalhar em conjunto com as partes interessadas relevantes para prestar assistência neste contexto. Desde 2010, as INDH têm-se tornado cada vez mais ativas no acompanhamento e na comunicação de informações sobre a aplicação da Carta a nível nacional, promovendo a

⁷¹ Manual «Aplicar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na elaboração de leis e políticas a nível nacional» da Agência dos Direitos Fundamentais da UE, *op. cit.*

⁷² Inclusivamente no que se refere ao desembolso de fundos da UE com base nas orientações elaboradas pela Comissão em 2016, disponíveis em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>.

⁷³ Normas internacionais para a avaliação das INDH, disponíveis em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

sensibilização⁷⁴ e a formação⁷⁵ no âmbito da Carta junto de juízes, advogados e organizações da sociedade civil, e prestando aconselhamento⁷⁶ aos respetivos governos e parlamentos no que toca aos requisitos da Carta e a litígios estratégicos⁷⁷ a nível nacional e perante o Tribunal de Justiça da União Europeia. São uma parte importante da cadeia de aplicação da lei.

O mesmo se pode dizer dos organismos para a igualdade de tratamento, que emergiram gradualmente como intervenientes importantes na infraestrutura de não discriminação da UE⁷⁸. Enquanto primeiro ponto de contacto para as vítimas de discriminação, desenvolveram um vasto conhecimento sobre a forma como a discriminação afeta as pessoas na Europa e envidaram esforços mais estratégicos no sentido de melhorar a sensibilização e a aplicação da legislação da UE em matéria de igualdade de tratamento⁷⁹. A maioria dos Estados-Membros não se limitou aos requisitos vinculativos da UE e atribuiu competências aos seus organismos para a igualdade de tratamento para avaliarem, em determinadas circunstâncias, o conjunto de fundamentos previsto no artigo 21.º da Carta⁸⁰. A recomendação da Comissão de 2018, relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento⁸¹, apresenta aos Estados-Membros medidas para ajudar a aumentar a eficácia e a independência dos organismos para a igualdade de tratamento.

⁷⁴ Por exemplo, o manual eslovaco sobre as INDH e a sensibilização para os direitos humanos, que contém um capítulo dedicado à Carta e à sua utilização pela INDH eslovaca, disponível em http://www.snslp.sk/CCMS/files/Sprievodca_ludskopravnymi_temami_suvisiacimi_s_clenstvom_SR_v_EU.pdf.

⁷⁵ Por exemplo, a INDH croata foi um dos parceiros do projeto «*Judging the Charter*», *op. cit.*

⁷⁶ Por exemplo, a INDH portuguesa recomendou que o Parlamento adotasse um Código de Boa Conduta Administrativa (com base no artigo 41.º da Carta). Para mais informações sobre esta iniciativa, consultar <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15267>.

⁷⁷ Por exemplo, a INDH irlandesa recorreu à Carta enquanto *amicus curiae* em processos nacionais (p. ex., P contra Superintendente-Chefe da *Garda National Immigration Bureau & Ors*. Mais informações em <https://www.ihrec.i.e./documents/p-v-chief-superintendent-of-the-garda-national-immigration-bureau-ors/>. Também assegurou, perante o TJUE, a representação legal dos candidatos à *Garda* que contestaram as regras das quais decorria uma discriminação em razão da idade, apoiando-se nas disposições da Carta. Mais informações em <https://www.ihrec.i.e./eu-court-of-justice-issues-landmark-equality-law-ruling/>.

⁷⁸ Ver o relatório de 2018 da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no domínio da igualdade de género e da não discriminação, disponível em <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.

⁷⁹ Diretivas 2000/43/CE, 2010/41/UE, 2006/54/CE e 2004/113/CE.

⁸⁰ http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/updated_brochure-2.pdf. Ver também o diretório europeu de organismos para a igualdade de tratamento, disponível em <http://www.equineteurope.org/-Members-Directory->.

⁸¹ *Op. cit.*

5. Conclusão

O presente relatório demonstra que a Carta se revelou um instrumento essencial para que os direitos fundamentais se tornem uma realidade na vida das pessoas. Este instrumento ainda é relativamente recente quando comparado, por exemplo, com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que já existe há mais de 65 anos. Será necessário tempo e um trabalho continuado para que o seu potencial seja explorado ao máximo, especialmente aos níveis local e nacional.

A sociedade civil e os defensores dos direitos desempenham um papel determinante no que toca a tornar a Carta uma realidade na vida das pessoas. No final de 2019, a Comissão, a Presidência finlandesa da UE e a Agência dos Direitos Fundamentais da UE irão realizar uma conferência por ocasião do 10.º aniversário da Carta, a fim de comemorar a sua existência e, com a ajuda da sociedade civil e dos defensores dos direitos, refletir sobre a forma como esta se pode tornar uma parte importante da vida quotidiana das pessoas. Tal proporcionará à Comissão informações e orientações fundamentais.