



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 25.10.2004
COM(2004) 693 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**A Agência dos Direitos Fundamentais
Documento de consulta pública**

{SEC(2004)2181}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

A Agência dos Direitos Fundamentais Documento de consulta pública

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	O DOMÍNIO DE ACÇÃO DA AGÊNCIA.....	5
2.1.	Mandato limitado ao âmbito de aplicação do direito comunitário (ou da União)	5
2.2.	Mandato que abranja o artigo 7.º do TUE	6
3.	Os DIREITOS E DOMÍNIOS TEMÁTICOS QUE SERÃO OBJECTO DOS TRABALHOS DA AGÊNCIA.....	7
4.	COBERTURA GEOGRÁFICA.....	8
5.	AS TAREFAS A CONFIAR À AGÊNCIA.....	8
5.1.	Recolha e análise de informações	8
5.2.	Pareceres e opiniões destinados às instituições da União e aos Estados-Membros.....	9
5.3.	Uma estratégia de comunicação e de diálogo	9
6.	ASSEGURAR AS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE CIVIL.....	10
7.	ASSEGURAR SINERGIAS COM OUTRAS ENTIDADES.....	10
7.1.	Com o Conselho da Europa.....	10
7.2.	Com os institutos nacionais de promoção e protecção dos direitos do Homem	10
7.3.	Com a rede de peritos independentes em matéria de direitos fundamentais.....	11
8.	A ESTRUTURA DA AGÊNCIA.....	11
	Anexo: referências.....	12

1. INTRODUÇÃO

Os representantes dos Estados-Membros reunidos no Conselho Europeu de Bruxelas, em 12 e 13 de Dezembro de 2003, decidiram ampliar o mandato do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (1)¹, no sentido de o transformar em Agência dos Direitos Fundamentais (2).

Esta decisão encerra um longo debate que assistiu a numerosas tomadas de posição a favor da criação de tal Agência (3). O Conselho Europeu de Colónia tinha sugerido, em Junho de 1999, que se examinasse a oportunidade de criar uma Agência para os direitos do Homem e a democracia (4). O Parlamento Europeu partilhou igualmente esta ideia (5).

A Comissão adere plenamente a esta decisão, que vem na linha dos compromissos explícitos da União Europeia de respeitar os direitos fundamentais (6).

Além disso, a adesão à Convenção Europeia para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) reforçará o compromisso da União na protecção dos direitos fundamentais, introduzindo um controlo jurisdicional externo do respeito pelos direitos fundamentais por parte da União (7).

A decisão de criar uma Agência dos Direitos Fundamentais surge numa evidente continuidade em relação aos objectivos fixados para o Observatório, cujo papel é já de proporcionar às instituições comunitárias os meios para cumprir a obrigação de respeitar os direitos fundamentais na elaboração e aplicação das políticas e dos actos adoptados no seu domínio de competência (8). Para esse efeito, a principal tarefa do Observatório, que actualmente dispõe de meios limitados em termos de pessoal e de orçamento (9), consiste em recolher e analisar dados sobre o racismo e a xenofobia, bem como em estudar as suas causas.

Quando a decisão de Dezembro de 2003 foi tomada, o regulamento que estabelece o Observatório foi objecto de uma proposta de reformulação da Comissão (10), apresentada na sequência de uma avaliação externa do Observatório (11). Embora esta proposta tenha sido retirada, as conclusões da avaliação continuam a ser válidas no que diz respeito ao Observatório e serão tomadas em consideração na criação da Agência.

A criação da Agência levanta questões delicadas tais como a da sua base jurídica (sendo as competências comunitárias em matéria de direitos fundamentais limitadas, a Comissão, aquando da elaboração da proposta de regulamento que cria a Agência, analisará, cuidadosamente, as suas consequências sobre o teor do regulamento), os recursos financeiros de que disporá (12), bem como questões ligadas à definição do seu domínio de acção, às missões e tarefas que lhe possam ser confiadas e às relações que poderá desenvolver com o Conselho da Europa e outras instituições internacionais; suscita também problemas ligados à adaptação da estrutura existente a fim de assegurar a eficácia da Agência.

¹ Os anexos encontram-se no documento de trabalho SEC (2004) 2181.

As soluções para estes problemas devem ser procuradas tendo em conta os destinatários dos trabalhos da Agência: as instituições da União, os Estados-Membros e a sociedade civil em geral. A Agência deveria ser um centro que facilitasse os contactos entre os diferentes intervenientes no domínio dos direitos fundamentais, o que proporcionaria sinergias e um maior diálogo entre todos. Isto beneficiaria os titulares dos direitos fundamentais, os cidadãos e todas as pessoas que se encontram no território da UE.

As instituições nacionais de protecção e promoção dos direitos do homem, que alguns Estados-Membros instauraram de acordo com os princípios estabelecidos pela ONU (13) (14), podem ser uma fonte de inspiração para a criação da Agência, embora seja de evitar uma simples transposição destes exemplos em virtude da especificidade da UE. De acordo com estes princípios, estas instituições devem ter funções consultivas, informativas e de vigilância, podendo nomeadamente formular pareceres e preparar estudos e relatórios, bem como programas de educação e de informação.

Algumas instituições nacionais têm também uma competência quase-jurisdicional (tratamento de queixas e de petições). A Agência não poderá dispor dessa competência já atribuída pelo Tratado às instituições: o papel da Comissão de controlar a correcta aplicação do direito comunitário deve ser respeitado.

A definição das tarefas da Agência, criada mediante um acto de direito derivado, não poderá colidir com as competências atribuídas às instituições da União pelos tratados. Como qualquer outra agência comunitária, tratar-se-á de um organismo de direito público europeu, distinto das instituições comunitárias e com personalidade jurídica própria, que deverá realizar tarefas de natureza técnica, científica ou de gestão bem especificadas e definidas no seu acto constitutivo, sem qualquer poder de decisão. Terá por conseguinte uma missão de apoio de que poderão beneficiar as instituições, os Estados-Membros, os agentes da sociedade civil e os indivíduos.

Finalmente, a criação da Agência surge num contexto mundial a que não deverá permanecer impermeável. Deve ser igualmente incentivado, a este nível, um diálogo com os diferentes intervenientes no domínio dos direitos fundamentais.

Consulta pública

A Comissão apresentará, em 2005, uma proposta de regulamento relativo à Agência, após uma reflexão aprofundada com todos aqueles que se sintam implicados pelo desenvolvimento dos direitos fundamentais na UE (15).

Para esse efeito, a Comissão gostaria de receber contribuições, até 17 de Dezembro de 2004, por correio electrónico, para o endereço seguinte:

JAI-charte@cec.eu.int

As contribuições recebidas serão publicadas em " Your Voice in Europe " com indicação dos autores, excepto se estes pretenderem manter o anonimato ou se solicitarem que a totalidade da contribuição seja mantida confidencial.

O diálogo sobre a Agência encerrar-se-á com a organização, em 30 de Novembro de 2004, de uma audição com a participação de todos os interessados.

2. O DOMÍNIO DE ACÇÃO DA AGÊNCIA

O artigo 6.º do Tratado da União Europeia (TUE) enuncia, no seu n.º 1, os princípios em que se alicerça o edifício comunitário. Afirma que a União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, sublinhando que estes princípios são comuns aos Estados-Membros. O n.º 2 declara que a União respeita os direitos fundamentais, tal como os garante a CEDH e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário.

A Carta dos Direitos Fundamentais reafirma os direitos resultantes, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, da CEDH, das Cartas sociais da UE e do Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A Carta precisa que os destinatários destas disposições são as instituições, órgãos e agências da UE na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União (16).

O artigo 7.º do TUE (17) enuncia a obrigação de cada Estado-Membro respeitar os princípios previstos no artigo 6.º, obrigação sancionada por um procedimento que dá à União a possibilidade de intervir preventivamente, em caso de risco claro de violação grave de um destes princípios, ou para verificar a existência de uma violação grave e persistente de um destes princípios. O artigo 7.º tem um âmbito de aplicação muito amplo, conferindo às instituições da União a possibilidade de actuar, não só no domínio limitado do âmbito de aplicação do direito da União, mas também em caso de violação num domínio que se enquadre na acção autónoma de um Estado-Membro.

Sabendo que a Agência deverá proceder a um acompanhamento temático dos direitos fundamentais e não preparar relatórios por país, como determinar o alcance do domínio de acção da Agência? Este deverá ser limitado ao âmbito de aplicação do direito comunitário (ou da União) ou poderá ir mais além e englobar o âmbito de aplicação do artigo 7.º do TUE, prevendo um procedimento cuja utilização será inevitavelmente excepcional, tendo em conta a gravidade das situações a que será aplicável?

É necessário assegurar que a escolha do domínio de acção da Agência proporciona um verdadeiro valor acrescentado à protecção dos direitos fundamentais e não põe em causa a eficácia da Agência.

2.1. Mandato limitado ao âmbito de aplicação do direito comunitário (ou da União)

A limitação do mandato da Agência ao âmbito de aplicação do direito comunitário (ou da União) dar-lhe-ia a possibilidade de contribuir para o respeito dos direitos fundamentais, tanto através do direito e das políticas comunitárias, como a nível da sua aplicação pelos Estados-Membros.

A Agência completaria assim o sistema comunitário de protecção e promoção dos direitos fundamentais existente, que se caracteriza por diferentes elementos:

- um controlo jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça, que será reforçado por um controlo externo do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem após adesão à CEDH,
- um controlo do Provedor de Justiça Europeu que garante o respeito, pelas instituições da União, do direito a uma boa administração,
- um controlo pela Autoridade Europeia para a protecção de dados da protecção das liberdades e direitos fundamentais das pessoas singulares em relação aos tratamentos de dados pessoais efectuados por uma instituição ou um órgão comunitário,
- um acompanhamento político pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, tanto dentro como fora da União, que se concretiza na adopção de relatórios anuais cujo âmbito excede, aliás, as competências comunitárias em matéria de direitos fundamentais,
- a criação, em virtude da legislação comunitária, de instituições independentes encarregadas de velar pelo respeito dos direitos fundamentais (18) em determinados domínios como a luta contra a discriminação ou a protecção dos dados pessoais,
- o papel desempenhado pelo Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia através das suas actividades de investigação e dos seus contactos com a sociedade civil.

Limitar o mandato da Agência estritamente aos domínios de competência comunitária evitaria duplicações com os trabalhos de outros organismos activos a nível internacional e a nível nacional. A desejável coordenação a assegurar entre a acção da Agência e a de organizações internacionais, como o Conselho da Europa, e também a das instituições nacionais de protecção e promoção dos direitos fundamentais, visaria assim desenvolver sinergias.

Esta opção teria o inconveniente de não se poder pedir à Agência que recolhesse e tratasse as informações necessárias para analisar uma situação determinada que pudesse ser objecto do procedimento previsto no artigo 7.º do TUE, se esta situação não estivesse relacionada com o direito da União ou excedesse o domínio dos direitos fundamentais.

2.2. Mandato que abranja o artigo 7.º do TUE

Como já foi referido, este artigo atribui à União Europeia uma competência de intervenção diferente da que já dispõe em relação aos Estados-Membros para assegurar o respeito dos direitos fundamentais, quando aplicam o direito da União. Dá, com efeito, à União a possibilidade de intervir fora do âmbito de aplicação do direito da União Europeia e, por conseguinte, em domínios que integram a acção autónoma dos Estados-Membros.

Além disso, o procedimento previsto não se limita ao não respeito dos direitos fundamentais. Com efeito, o artigo 7.º refere-se a todos os princípios enunciados no n.º 1 do artigo 6.º: os princípios da liberdade, da democracia, do Estado de Direito e o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais.

Se o âmbito de actividades da Agência viesse a ser definido como incluindo uma função de alerta rápido em caso de situações abrangidas pelo artigo 7.º do TUE, a Agência só deveria, em qualquer caso, ser encarregada de facultar às instituições um apoio técnico que permitisse a estas últimas basear a sua decisão em informações fiáveis e objectivas.

No entanto, seria de perguntar se um mandato tão amplo que cobre todas as situações num Estado-Membro se pode conciliar com o objectivo de eficácia da Agência. Além disso, este mandato poderia conduzir a duplicações com os trabalhos conduzidos - ao seu respectivo nível - pelo Conselho da Europa e pelos institutos nacionais dos direitos do Homem. Se não for assegurada uma boa coordenação com estes diferentes níveis, existirá um risco real de duplicação e de contradição. Para prevenir estas situações, a Agência deveria manter um diálogo permanente para identificar métodos de cooperação que permitam colocar a sua experiência ao dispor.

3. OS DIREITOS E DOMÍNIOS TEMÁTICOS QUE SERÃO OBJECTO DOS TRABALHOS DA AGÊNCIA

A Carta dos Direitos Fundamentais, proclamada em Nice em Dezembro 2000 e incluída na Parte II do Tratado Constitucional, com força jurídica vinculativa, agrupa um conjunto de direitos, de liberdades e princípios que vincularão, na sequência da entrada em vigor do Tratado Constitucional, as instituições da União, bem como os Estados-Membros quando aplicam o direito da União Europeia. A Comissão considera que a carta já constitui, apesar da ausência, na fase actual, de força jurídica vinculativa, uma expressão autêntica dos direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica comunitária, enquanto princípios gerais.

A Carta constitui, por conseguinte, um documento de referência incontornável no debate sobre a definição do domínio de intervenção da Agência.

Poderia ser pertinente solicitar à Agência que acompanhasse o conjunto dos direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica comunitária e incluídos na Carta (19). Isto permitiria dispor de uma perspectiva global dos direitos em que a UE se alicerça, essencial para o desenvolvimento harmonioso das diferentes categorias de direitos fundamentais. Permitiria também assegurar que nenhuma hierarquização dos direitos comprometerá a sua universalidade ou impedirá de sublinhar a sua interdependência.

Mas a referência à Carta faria que o âmbito de acção da Agência fosse muito vasto tanto mais se os seus trabalhos incidissem sobre o respeito dos direitos fundamentais nas relações entre os indivíduos e as instituições da União ou os Estados, mas também em todas as relações sociais entre os indivíduos, como é o caso actualmente no que se refere ao racismo e à xenofobia.

Uma outra opção consistiria em orientar os trabalhos da Agência para domínios temáticos que apresentem uma relação particular com políticas comunitárias ou da União Europeia (imigração, asilo, não discriminação, questões éticas, garantias em

matéria de procedimento penal, violência, etc.). De entre estes o racismo e a xenofobia permanecerão uma prioridade da Agência. Isto deduz-se do teor da decisão de Dezembro de 2003, que prevê o alargamento do mandato do Observatório. A esse respeito, a definição do objecto dos trabalhos da Agência deve ter em conta a recente decisão do Conselho Europeu sobre a criação de um Instituto Europeu do Género (20).

Seja qual for a orientação escolhida, esta deverá assegurar o equilíbrio entre um domínio de intervenção que pode ser potencialmente muito vasto e a eficácia da Agência. É, por conseguinte, desejável uma certa flexibilidade.

4. COBERTURA GEOGRÁFICA

As actividades da Agência devem limitar-se à União ou devem incluir igualmente os países terceiros?

Limitar a acção da Agência à União sublinharia claramente a vontade de privilegiar o lugar central ocupado pelos direitos fundamentais na União e constituiria um meio de responsabilizar, efectivamente, as suas instituições no domínio dos direitos fundamentais. Isto permitiria também definir exactamente a capacidade e experiência de que a Agência deve dispor.

O alargamento do mandato da Agência aos países terceiros, rejeitado pela Comissão na sua Comunicação sobre o papel da UE na promoção dos direitos do Homem e da democratização nos países terceiros (21), opinião partilhada pelo Conselho nas conclusões de 25 de Junho de 2001 (22), poderia diluir esta mensagem. Além disso, o respeito pelos direitos do Homem na política externa da União já é tido em conta no âmbito da sua cooperação com os países terceiros.

5. AS TAREFAS A CONFIAR À AGÊNCIA

A Agência deveria recolher dados relativos aos direitos fundamentais, a fim de permitir que a União Europeia tenha plenamente em conta os direitos fundamentais na elaboração e aplicação das suas políticas.

Isto convida a caracterizar as possíveis tarefas da Agência em torno de dois eixos: a recolha e análise de informações e a preparação de pareceres (23).

Paralelamente a estas tarefas, podem-se ainda considerar outras destinadas, nomeadamente, a assegurar um diálogo regular com as instituições da União, os Estados-Membros e a sociedade civil, com uma preocupação de promoção dos direitos fundamentais.

5.1. Recolha e análise de informações

Pode considerar-se que a recolha e a análise de informações objectivas, fiáveis e comparáveis a nível europeu constituem a principal tarefa da Agência. Para tal é importante que se empenhe activamente na constituição de uma rede com outras entidades para levar a efeito esta tarefa.

A recolha de informações constitui o principal objectivo do Observatório, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento de 1997.

Esta recolha deveria ser efectuada em cooperação com os Estados-Membros e com os agentes da sociedade civil activos no domínio dos direitos fundamentais, nomeadamente as ONG, os institutos nacionais de direitos fundamentais e o Conselho da Europa; a rede de peritos independentes em matéria de direitos fundamentais pode também ser uma importante fonte de informações da Agência.

Podem ser utilizados vários métodos para efectuar a recolha e assegurar a qualidade da informação recolhida. É também necessário encontrar meios para garantir a objectividade, a fiabilidade e a comparabilidade das informações.

É possível seguir uma via activa solicitando à Agência que instale mecanismos que assegurem a recolha de informações. O Observatório segue esta abordagem com a rede RAXEN (24). A Agência poderia, por conseguinte, criar uma ou várias redes que a ajudem nesta tarefa, em complemento da rede existente.

Esta recolha pode, no entanto, também ser feita de maneira passiva, impondo às instituições da União e aos Estados-Membros a obrigação de comunicarem informações, por exemplo sob forma de relatórios periódicos. Seria possível completar estas informações mediante relatórios a apresentar a título facultativo pelas ONG ou outros agentes da sociedade civil. Esta transferência da responsabilidade da recolha da informação não afecta a questão da qualidade dos dados e da sua comparabilidade.

A via activa, que deixa a Agência livre para procurar informação junto de diversas fontes, exige uma selecção rigorosa da sua parte para estar segura de que a informação recolhida é fiável, mas implica uma menor participação das autoridades comunitárias e nacionais no processo.

A via passiva liberta a Agência da obrigação de instaurar mecanismos de procura da informação e responsabiliza mais as instituições da União e os Estados-Membros no que se refere à transmissão e à qualidade das informações. A apresentação sistemática de relatórios permitiria além disso um acompanhamento mais regular da evolução da situação dos direitos fundamentais.

5.2. Pareceres e opiniões destinados às instituições da União e aos Estados-Membros

A recolha e a análise de informações deveria conduzir à formulação de pareceres e de opiniões destinados às instituições e aos Estados-Membros, em que a Agência comunicaria as suas análises.

Esta tarefa poderia ser realizada através da publicação de relatórios ou recorrendo a outros meios de comunicação.

5.3. Uma estratégia de comunicação e de diálogo

A divulgação dos trabalhos da Agência, bem como o diálogo com os diferentes agentes da sociedade civil, devem ser objecto de uma estratégia de comunicação claramente definida e adaptada às necessidades dos seus interlocutores, criando condições para conduzir uma política de sensibilização e de educação em matéria de

direitos fundamentais em coordenação com as actividades desenvolvidas a nível nacional e a nível do Conselho da Europa.

Esta estratégia de comunicação passaria nomeadamente pela publicação de revistas e boletins de informação, pela publicação de estudos e pela organização de um sítio Internet e de bases de dados. Constituiria um importante instrumento no diálogo entre a Agência e os diferentes intervenientes no domínio dos direitos fundamentais, nomeadamente as ONG (25), e na cooperação com o Conselho da Europa e os institutos nacionais dos direitos do Homem.

6. ASSEGURAR AS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE CIVIL

A Agência deveria estabelecer relações com as ONG, os parceiros sociais, as universidades e os outros parceiros empenhados no domínio dos direitos fundamentais, bem como com os organismos especializados em matéria de protecção dos direitos fundamentais no âmbito dos dados pessoais e da vida privada.

Seria importante solicitar-lhe que mantenha contactos regulares com estes parceiros, os quais, pela sua experiência, poderão contribuir consideravelmente para os trabalhos da Agência.

Estes contactos poderiam revestir a forma da constituição de uma rede em que participariam todos estes parceiros.

Contudo, as actividades da Agência não deveriam pôr em causa a autonomia de acção destes parceiros.

7. ASSEGURAR SINERGIAS COM OUTRAS ENTIDADES

7.1. Com o Conselho da Europa

É necessário garantir uma estreita cooperação comparável à que existe entre o Observatório e a ECRI (27), prevendo a participação do Conselho da Europa (26) nas estruturas da Agência.

As modalidades concretas de cooperação com o Conselho da Europa deverão ser determinadas bilateralmente. Seria igualmente conveniente que a Agência desenvolva relações estreitas com, por exemplo, o Comissário para os Direitos do Homem, a fim de assegurar uma complementaridade entre as suas respectivas competências.

7.2. Com os institutos nacionais de promoção e protecção dos direitos do Homem

Deveria ser dada especial atenção às relações que a Agência pode desenvolver com os institutos nacionais, nomeadamente com vista a determinar os respectivos programas de trabalho. É possível considerar um funcionamento em rede entre a Agência e as agências nacionais ou os organismos equivalentes dos Estados-Membros.

7.3. Com a rede de peritos independentes em matéria de direitos fundamentais

É necessário procurar as sinergias que a Agência pode desenvolver com a rede de peritos independentes em matéria de direitos fundamentais, criada pela Comissão a pedido do Parlamento Europeu, e analisar se a manutenção das duas estruturas poderá proporcionar um verdadeiro valor acrescentado em matéria de promoção e protecção dos direitos fundamentais.

8. A ESTRUTURA DA AGÊNCIA

A fim de poder realizar as suas tarefas de maneira objectiva, a Agência deve ser independente.

Esta independência deve ser exercida em relação a todos os intervenientes com os quais manterá relações: Comissão, Parlamento Europeu, Conselho, Estados-Membros e sociedade civil.

Como contrapartida da independência da Agência no exercício das tarefas que lhe serão confiadas, deverá também ser claramente estabelecido um regime adequado em termos de responsabilidade (política, financeira, administrativa e jurídica).

Simultaneamente, a eficácia da Agência – que deverá permanecer uma estrutura ligeira em termos de pessoal e de orçamento - deve ser garantida, bem como a sua transparência e representatividade.

É necessário reflectir sobre estes pontos e tirar conclusões em relação à estrutura da Agência e à composição dos seus órgãos directivos.

A participação nos órgãos directivos da Agência de representantes designados pela Comissão, pelo Parlamento Europeu, pelos Estados-Membros e pelo Conselho da Europa seria uma prova da importância atribuída à Agência.

Para assegurar a sua eficácia, os órgãos directivos da Agência devem:

- dispor da experiência necessária para definir o programa de trabalho da Agência, mas também para assegurar a sua gestão;
- otimizar a influência da Agência sobre as instâncias de decisão nos Estados-Membros e nas instituições da União. Poderia ser oportuno acrescentar aos órgãos de que o Observatório dispõe (conselho de administração, conselho executivo e director) um conselho científico (28).

ANEXO: REFERÊNCIAS

1. Instituído pelo Regulamento (CE) nº 1035/97 do Conselho de 2 de Junho de 1997 que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, JO L 151 de 10.06.1997, p. 11. O Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia foi criado em Junho de 1997. O papel principal do Observatório consiste em recolher e analisar dados sobre o racismo, a xenofobia e o anti-semitismo, bem como em estudar as causas destes fenómenos, a fim de ajudar a Comunidade e os Estados-Membros a conceber e orientar as suas políticas. O Observatório, com sede em Viena, emprega cerca de 30 pessoas e dispõe de um orçamento de funcionamento que ascendia, em 2003, a 6,5 milhões de euros.
2. Para efeitos do presente texto, as expressões "direitos fundamentais" e "direitos do Homem" são utilizadas na mesma acepção.
3. Em 2000, o Relatório dos Sábios, (relatório de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein e Marcelino Oreja, que analisava "o compromisso do Governo austríaco para com os valores comuns europeus, em especial nos domínios das minorias, dos refugiados e dos imigrantes", apresentado em 8 de Setembro de 2000 em Paris) tinha recomendado a criação de uma agência europeia dos direitos do Homem a fim de contribuir para a instauração "de um mecanismo da UE de vigilância e avaliação do compromisso e do comportamento de cada Estado-Membro individualmente, no âmbito dos valores comuns europeus".
4. Ponto 46 das conclusões.
5. Ver, nomeadamente, a Resolução do Parlamento Europeu sobre o Relatório anual sobre os direitos do Homem na União Europeia, de 16 de Março de 2000, § 94 (A5-0050/2000), a Resolução do Parlamento Europeu sobre os Direitos do Homem no mundo e a política da União Europeia em matéria de direitos humanos, de 16 de Março de 2000, § 10 (A5-0060/2000), a Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia, de 15 de Janeiro de 2003, § 8 (A5-0451/2002) e a Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - O papel da União Europeia na promoção dos direitos humanos e da democratização nos países terceiros, de 25 de Abril de 2002, §§ 25 - 28 (A5-0084/2002).
6. O compromisso explícito da União de respeitar os direitos fundamentais tem por base o artigo 6.º do Tratado da União Europeia. A Carta dos Direitos Fundamentais a Carta, proclamada em Nice em Dezembro 2000 e publicada no JO C 364 de 18.12.2000, p. 1, foi incluída na Parte II do Tratado que institui uma Constituição para a Europa, com força jurídica vinculativa. Constitui uma expressão autêntica dos direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica comunitária.
7. Até à data, a União Europeia não é membro da CEDH, embora as consequências jurídicas e políticas de tal adesão sejam discutidas e analisadas desde há anos.

A questão foi nomeadamente contemplada no âmbito da Carta dos Direitos Fundamentais. A importância de manter a harmonia entre este documento e a CEDH

levou nomeadamente a introduzir no n.º 3 do artigo 52.º da Carta uma disposição que prevê que "na medida em que a esta Carta contém direitos que correspondem a direitos garantidos pela Convenção Europeia para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o seu sentido e o seu alcance são os mesmos que os que lhes confere a referida convenção".

O n.º 2 do artigo I-9.º do Tratado que institui uma Constituição para a Europa prevê que a União Europeia adira à CEDH, sem que esta adesão modifique as competências da União tal como são definidas na Constituição.

8. Ver o segundo considerando do Regulamento 1035/97.
9. Actualmente trabalham no Observatório 30 pessoas; em 2003 o seu orçamento ascendia a 6,5 milhões de euros
10. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as actividades do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, acompanhado de propostas de reformulação do Regulamento (CE) n.º 1035/97 do Conselho, Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (reformulação) COM (2003) 483 final.
11. O relatório integral apresentado pelos avaliadores pode ser consultado no seguinte endereço Internet:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/origin/eumc_eval2002_fr.pdf
12. A Comissão compromete-se a que a sua proposta de regulamento seja precedida por uma avaliação *ex ante* a fim de respeitar o princípio da boa gestão financeira.
13. Em anexo encontra-se um documento preparado pela rede de peritos independentes em matéria de direitos fundamentais que apresentam os mecanismos instaurados ao nível de cada Estado-Membro para proteger e promover os direitos fundamentais.
14. O Conselho da Europa formulou igualmente princípios relativos ao estabelecimento de instituições nacionais independentes para a promoção e a protecção dos direitos do Homem (Recomendação n.º R (97) 14 de 30 de Setembro de 1997).
15. O debate já foi enriquecido por um documento de trabalho do Parlamento Europeu apresentado pela Senhora Deputada Swiebel (PE 339.635) e por contribuições de Amnistia Internacional, Social Platform e Associação europeia para a defesa dos direitos do Homem (FIDH-AE).
16. O artigo 51.º da Carta prevê que esta não amplia o âmbito de aplicação do direito da União para além das competências da União, nem cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União.
17. Este artigo foi objecto de uma Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7º do Tratado da União Europeia - Respeito e promoção dos valores em que a União assenta, COM (2003) 606 final de 15.10.2003.

18. É nomeadamente o caso da Directiva 46/95 sobre a protecção de dados que prevê a criação pelos Estados-Membros de autoridades de controlo, e da Directiva 2000/43/CE sobre a igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, que prevê a designação pelos Estados-Membros de órgãos para a promoção desta igualdade.
19. As disposições da Carta têm bases claras de interpretação nas "Explicações relativas ao texto completo da Carta", documento estabelecido sob a responsabilidade do Presidium da Convenção que redigiu a Carta, que não tem valor jurídico e se destina simplesmente a esclarecer as disposições deste documento. Embora estas explicações não tenham em si valor jurídico, constituem um instrumento de interpretação precioso destinado a esclarecer as disposições da Carta.
20. A conclusão d45 a Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas (17 e 18 de Junho de 2004) tendo presentes os objectivos de igualdade enunciados na Agenda de Lisboa, e com base no acordo político alcançado no Conselho, manifesta o seu apoio à criação de um Instituto Europeu do Género e convida a Comissão a apresentar uma proposta nesse sentido.
21. COM (2001) 252 final de 8 de Maio de 2001, ponto 5. Com efeito, a Comissão considerava dispor de suficientes fontes de informações e de conselhos nesta matéria e não considerava oportuna a criação de uma agência de execução para a elaboração dos projectos relativos aos países terceiros.
22. " O Conselho sublinha a importância de reforçar a coordenação e a cooperação entre as acções comunitárias e a PESC, no quadro da promoção e da protecção dos direitos humanos e dos esforços envidados para reforçar a democracia. Nesta conformidade, o Conselho recorda que deve existir coesão entre as acções comunitárias e a acção da União Europeia no seu conjunto, incluindo a PESC. O Conselho partilha a opinião da Comissão, de que estes objectivos devem ser atingidos sem que sejam estabelecidas novas estruturas.", 2362ª sessão do Conselho – Assuntos gerais.
23. Os pareceres limitam-se a manifestar a opinião da entidade que os emite e não são vinculativos para a entidade a que se destinam.
24. Ver no nº 2, alínea h), do artigo 2º do Regulamento (CEE) nº 1035/97.
25. Reforçar o diálogo com a sociedade civil, nomeadamente com as ONG, é um objectivo que a Comissão afirmou repetidamente, nomeadamente na Comunicação sobre o artigo 7.º TUE, já mencionada (cf. o seu ponto 2.4).
26. O Conselho da Europa dispõe de vários instrumentos e mecanismos em matéria de protecção dos direitos do Homem, sendo os principais: a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Carta Social Europeia, a Convenção Europeia para a prevenção da tortura e das penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, a Convenção sobre os direitos do homem e a biomedicina, a Convenção para a protecção das pessoas relativamente ao tratamento automatizado de dados de carácter pessoal, a Convenção-Quadro para a protecção das minorias nacionais, a Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias bem como a Comissão Europeia contra o racismo e a intolerância.
27. Decisão do Conselho, de 21 de Dezembro de 1998, relativa à celebração do acordo entre a Comunidade Europeia e o Conselho da Europa que visa estabelecer, nos termos do nº 3

do artigo 7º do Regulamento (CE) nº 1035/97 do Conselho, de 2 de Junho de 1997, que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, uma cooperação estreita entre o Observatório e o Conselho da Europa, JO L 44 de 18.2.1999, p. 33.

28. Ver o artigo 10.º do Regulamento (CEE) nº 302/93 do Conselho, de 8 de Fevereiro de 1993, que institui um observatório europeu da droga e da toxicod dependência, JO L 36 de 12.02.1993, p. 1