



Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2016

Pareceres da FRA

A União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros introduziram e desenvolveram inúmeras iniciativas para salvaguardar e reforçar os direitos fundamentais em 2015. O Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2016 da FRA resume e analisa os principais desenvolvimentos no domínio dos direitos fundamentais, registando tanto os progressos realizados como os obstáculos que persistem. A presente publicação apresenta os pareceres da FRA relacionados com os principais desenvolvimentos nestas áreas temáticas e uma sinopse dos factos comprovados que sustentam tais pareceres. Deste modo, o documento fornece uma panorâmica compacta mas informativa dos principais desafios em matéria de direitos fundamentais com que a UE e os seus Estados-Membros são confrontados.

Índice

DESTAQUE	Asilo e migração para a UE em 2015	2
1	A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a sua utilização pelos Estados-Membros	5
2	Igualdade e não-discriminação	7
3	O racismo, a xenofobia e a intolerância associada a estes fenómenos	9
4	A integração dos ciganos	11
5	Sociedade da informação, privacidade e proteção de dados	13
6	Os direitos da criança	15
7	Acesso à justiça, incluindo direitos das vítimas de crimes	17
8	Evolução do cumprimento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	19



Asilo e migração para a UE em 2015

Mais de um milhão de pessoas procuraram refúgio nos Estados-Membros da União Europeia em 2015, confrontando a UE com um desafio sem precedentes. Embora estejam em causa apenas 0,2% da população total, este número foi muito superior ao de anos anteriores. Além disso, com quase 60 milhões de pessoas obrigadas a deslocar-se em resultado de perseguições, conflitos, violência generalizada ou violações dos direitos humanos, a escala destes movimentos deve manter-se durante algum tempo. A FRA analisa a eficácia das medidas tomadas ou propostas pela UE e pelos seus Estados-Membros para gerir esta situação centrando-se, em particular, no respeito pelos direitos fundamentais.

Pareceres da FRA

Em 2015, mais de um milhão de refugiados e migrantes – contra cerca de 200 000 em 2014 – chegaram à Europa por via marítima, sobretudo na Grécia e em Itália. Apesar de os elementos de salvamento terem sido reforçados no âmbito da gestão das fronteiras marítimas, o número de vítimas mortais no mar Mediterrâneo continuou a aumentar em 2015. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (IOM), 3 771 pessoas morreram ao tentar atravessar o mar Mediterrâneo em embarcações inseguras e muitas vezes superlotadas fornecidas por traficantes.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para assegurar a dignidade humana, o direito à vida e o direito à integridade do ser humano garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a UE e os seus Estados-Membros devem enfrentar as ameaças à vida existentes mesmo às portas da Europa. Para pôr fim ao elevado número de mortes no mar, devem considerar a possibilidade de contribuir para uma abordagem global, que envolva todos os Estados e atores pertinentes, baseada nas conclusões da Cimeira Humanitária Mundial realizada em Istambul em 23 e 24 de maio de 2016. Podem igualmente ter em consideração as propostas da FRA, publicadas no seu relatório de 2013 sobre as fronteiras marítimas meridionais da Europa, sobre a preservação do direito à vida no contexto marítimo, nomeadamente para assegurar que os barcos-patrolha de todas as nações participantes estejam devidamente equipados com água, cobertores e outros equipamentos de primeiros socorros.

A UE continua a limitar os caminhos à entrada legal no seu território de pessoas que necessitam de proteção. Assim, estas viajam para a Europa de forma ilícita e, muitas vezes, desnecessariamente arriscada, sobretudo no caso das mulheres, das crianças e das pessoas vulneráveis que deviam ser protegidas. Existem provas claras de exploração e maus tratos perpetrados por estes grupos de traficantes.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para fazer face aos riscos da migração irregular para a União, os Estados-Membros devem ponderar a criação de programas de reinstalação, de admissão por motivos humanitários ou outros que facilitem a entrada legal na UE de pessoas que necessitam de proteção internacional. Estas pessoas devem ter a oportunidade de participar nesses programas em locais que lhes sejam acessíveis. Para respeitar o direito à vida familiar consagrado no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, mas também para evitar os riscos associados à entrada irregular de pessoas que querem juntar-se às suas famílias, é necessário ultrapassar obstáculos práticos e jurídicos que impedem ou atrasam significativamente o reagrupamento familiar e evitar a imposição de outras barreiras.

Embora sejam necessárias medidas eficazes de combate à introdução clandestina de migrantes, existe o risco de sujeitar a ações penais pessoas bem-intencionadas que os auxiliam. Os cidadãos que procuram ajudar os refugiados a encontrar abrigo ou a prosseguirem viagem para o seu local de destino, por exemplo adquirindo bilhetes de comboio ou transportando-os nos seus automóveis, devem ser considerados parte da solução e não parte do

problema. As medidas que resultam na condenação dos próprios refugiados podem levantar dúvidas no âmbito da disposição do artigo 31.º da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados que impede a aplicação de sanções penais.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para enfrentar os desafios identificados, e tal como anunciado no Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes, a legislação aplicável da União deve ser avaliada e revista de modo a evitar os riscos de criminalização não intencional da assistência humanitária ou a punição do apoio adequado aos migrantes em situação irregular.

O aumento da pressão migratória sobre a UE conduziu a novas medidas, incluindo a construção de vedações em fronteiras terrestres, rejeições sumárias, aceleração de processos ou definição de perfis criminais em função apenas da nacionalidade. Existe na UE um consenso geral sobre a necessidade de respeitar a proibição da repulsão, mas o desenvolvimento da legislação neste domínio gera incertezas jurídicas, como foi assinalado na Conferência sobre Direitos Fundamentais organizada pela FRA em 2014, em Roma. Qualquer forma de afastamento de um grupo ou atividade de interceção no mar pode, de facto, constituir uma expulsão coletiva se tal afastamento ou interceção não se basear numa avaliação específica e se não estiverem disponíveis recursos eficazes contra a decisão. Quer o artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, quer o artigo 4.º do Protocolo n.º 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) proíbem tais procedimentos, tendo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) confirmado que esta proibição também se aplica ao alto mar.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para assegurar o pleno respeito do direito de asilo garantido pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a UE e os seus Estados-Membros devem evitar que as suas políticas em matéria de fronteiras e de migração violem o princípio da não repulsão e a proibição da expulsão coletiva. O carácter absoluto da proibição da repulsão tem de ser respeitado na definição de medidas legislativas ou políticas e na sua aplicação. A FRA considera que são necessárias orientações mais específicas sobre formas de diminuir o risco de violação do princípio da não repulsão para fazer face a novas situações, designadamente as que resultam da instalação de vedações, da interceção no mar ou da cooperação reforçada com países terceiros no domínio da gestão de fronteiras.

No ano de 2015, em várias ocasiões e em numerosos Estados-Membros, foram registados casos de refugiados em condições desesperadas e cada vez mais graves. Nos termos do artigo 18.º da Diretiva Condições de Acolhimento, deve ser proporcionado aos requerentes de asilo um nível de vida adequado durante o período de tempo necessário ao exame do seu pedido de proteção internacional. Embora formalmente a diretiva se aplique apenas a partir do momento em que um indivíduo apresenta um tal pedido, muitas das suas disposições refletem normas legislativas internacionais aplicáveis aos direitos humanos e aos refugiados que efetivamente vinculam os Estados-Membros da UE desde que um refugiado entra numa determinada jurisdição nacional.

O artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva determina que os Estados-Membros «devem tomar medidas adequadas para evitar agressões e violência com base no género, incluindo assédio e agressões sexuais» no interior das instalações utilizadas para acolher requerentes de asilo. Em 2015, houve numerosos relatos, devidamente fundamentados, de mulheres que se sentiram ameaçadas em zonas e acampamentos de trânsito. No que diz respeito aos menores não acompanhados, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige que as crianças recebam a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar. Não obstante, muitos milhares de menores não acompanhados desapareceram de instalações de acolhimento em Estados-Membros da UE, outros foram mantidos em centros de detenção e outros ainda foram separados das suas famílias durante percursos descontrolados em trânsito ou em passagens de fronteiras. Este tipo de limitações deve-se aos elevados números de refugiados e à atual multiplicidade de sistemas inadequados de acolhimento dos requerentes de asilo. Nem sempre é evidente quais são as instituições da UE e dos Estados-Membros que partilham responsabilidades nesta matéria, tendo a Comissão assumido o compromisso de abordar este problema no início de 2016 através de uma Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para responder às limitações identificadas, a UE poderia ponderar os riscos e os benefícios da substituição, a longo prazo, do tratamento nacional dos pedidos de proteção internacional por um processo assegurado por uma entidade europeia. Esta medida poderia, mais tarde, produzir um sistema baseado em normas comuns partilhadas. Um primeiro passo, assente numa utilização eficaz dos fundos da UE disponíveis, seria a avaliação de formas de tratamento dos pedidos partilhadas entre a União e os seus Estados-Membros.

de modo a promover procedimentos e normas de proteção comuns, ancoradas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Uma avaliação exaustiva do respeito pelos direitos fundamentais nos pontos cruciais da Grécia e de Itália, que aborde todas as etapas, desde o desembarque, a receção inicial, a triagem e a realocização até ao asilo e ao retorno, contribuiria para preencher lacunas de proteção que afetam particularmente os mais vulneráveis.

Existem provas de que os sistemas nacionais de proteção de menores nem sempre são integrados nos processos e procedimentos relativos ao asilo e à migração que envolvem crianças. É necessário envidar mais esforços para colmatar as lacunas de proteção daí resultantes e incentivar todas as partes relevantes a trabalharem em conjunto para proteger as crianças refugiadas e, em particular, dar resposta ao fenómeno do desaparecimento de menores não acompanhados.

As estatísticas sugerem que, em 2014, menos de 40% dos migrantes irregulares que receberam ordem para abandonar a UE cumpriram de facto essa determinação. Foi impossível, por motivos de ordem prática ou de outra natureza, expulsar algumas pessoas que não obtiveram autorização de residência. Os obstáculos a estas ações podem incluir a falta de cooperação do país de origem (por exemplo, a recusa de emissão de documentos de identificação e de viagem) ou a apatridia. O quadro jurídico internacional e europeu em matéria de direitos humanos exige que seja proporcionado a estas pessoas o acesso a serviços básicos, nomeadamente cuidados de saúde. Como indicam os estudos da FRA, facilitar o acesso dos migrantes aos cuidados de saúde é um bom investimento a curto e médio prazo devido a questões como o controlo das doenças transmissíveis. A detenção ilegal e arbitrária de imigrantes tem de ser evitada e, por outro lado, as vantagens dos retornos não são ainda devidamente aproveitadas. O respeito pelos direitos fundamentais não cria um obstáculo; pelo contrário, pode ser uma base importante para a criação de políticas de retorno.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para evitar infligir maus-tratos a pessoas expulsas, os Estados-Membros da UE devem ponderar a criação de mecanismos de controlo eficazes para o retorno dos migrantes irregulares. A proteção dos direitos fundamentais nos processos de retorno contribui para que estes sejam mais eficazes e mais humanos, favorecendo alternativas menos intrusivas à detenção e apoiando os retornos voluntários, que são mais sustentáveis, em detrimento dos retornos forçados. No que respeita às pessoas que é impossível expulsar, a aplicação dos direitos fundamentais pode igualmente tornar os processos de retorno mais previsíveis. A propósito dos migrantes que vivem na UE em situação irregular, a FRA, em relatórios anteriores, instou os Estados-Membros a respeitarem integralmente os direitos garantidos aos migrantes pela legislação internacional e europeia relativa aos direitos humanos, nomeadamente o direito à proteção da saúde ou outros direitos legais.

É provável que um número significativo de migrantes e refugiados que entraram na UE aqui permaneçam, muitos deles enquanto beneficiários de proteção internacional. Atendendo à situação dos seus países de origem, o retorno não é uma opção plausível num futuro próximo. A sua integração e participação na sociedade, através de relações pacíficas e construtivas com as comunidades, colocam um enorme desafio às sociedades europeias. A integração bem-sucedida dos migrantes e refugiados recém-chegados pode contribuir para um crescimento e um desenvolvimento inclusivos do capital humano da UE e promover os valores humanitários que a UE defende a nível global.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para facilitar a rápida integração dos migrantes e dos refugiados nas sociedades que os acolhem, os Estados-Membros da UE devem encarar a possibilidade de rever as suas estratégias e medidas de integração apoiando-se nos Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na União Europeia. Devem ainda criar soluções eficazes e tangíveis, particularmente a nível local, com vista a promover a igualdade de tratamento e a vida em conjunto num contexto de respeito pelos direitos fundamentais.

1 A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a sua utilização pelos Estados-Membros

Desde o final de 2009, a UE tem a sua própria carta de direitos juridicamente vinculativa: a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que complementa os documentos nacionais similares e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Enquanto os documentos nacionais e as obrigações previstas no CEDH são vinculativos para os Estados-Membros da UE em todas as suas ações, a Carta apenas o é quando os países agem no quadro do direito da União. Embora a UE saliente o papel crucial dos intervenientes nacionais na aplicação da Carta, também sublinha a necessidade de aumentar a sensibilização dos profissionais da justiça e dos decisores políticos para todas as oportunidades criadas pelo documento. Por esse motivo, a FRA apresenta uma análise da utilização da Carta a nível nacional.

Pareceres da FRA

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia vincula os Estados-Membros quando atuam no âmbito do direito da União. Os tribunais nacionais continuaram, em 2015, a citar a Carta sem uma argumentação sólida que justifique a sua aplicação às circunstâncias específicas dos processos; esta tendência confirma as conclusões da FRA apresentadas em anos anteriores. Por vezes, os tribunais invocam a Carta em processos que não se inserem no âmbito de aplicação do direito da União. Existiram, porém, casos raros em que os tribunais analisaram pormenorizadamente as mais-valias proporcionadas pela Carta.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para reforçar a utilização da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia nos Estados-Membros e promover uma utilização mais uniforme do documento entre os diversos países, a UE e os governos nacionais poderiam incentivar um maior intercâmbio de informações sobre experiências e abordagens entre juízes e tribunais nos Estados-Membros mas também além das fronteiras nacionais, tirando pleno partido das oportunidades de financiamento existentes, por exemplo, no âmbito do Programa Justiça. Estas medidas contribuiriam para uma aplicação mais coerente da Carta.

Nos termos do artigo 51.º (âmbito de aplicação) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, toda a legislação nacional que aplique o direito da UE tem de respeitar a Carta. O papel da Carta permaneceu, todavia, limitado ao processo legislativo a nível nacional: não é um elemento explícito e regular dos procedimentos postos em prática para escrutinar a legalidade ou avaliar o impacto de legislação futura, embora os instrumentos nacionais relativos aos direitos humanos sejam sistematicamente incluídos nesses procedimentos.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, os tribunais nacionais, quando proferem decisões, e os governos e/ou parlamentos, quando avaliam o impacto e a legalidade de projetos de atos legislativos, podem ponderar um «rastreamento do artigo 51.º (âmbito de aplicação)» mais coerente para determinar numa fase inicial se um processo judicial ou um dossiê legislativo suscita dúvidas no âmbito da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O desenvolvimento de guias normalizados com medidas práticas para verificar a aplicabilidade da Carta – o que até ao momento só aconteceu em muito poucos Estados-Membros – pode proporcionar aos profissionais da justiça um instrumento de avaliação eficiente da pertinência da Carta num dado processo ou dossiê legislativo.

O artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia obriga os Estados-Membros da UE a respeitar e observar os princípios e direitos previstos no documento, bem como a «promover» ativamente a aplicação de tais princípios e direitos. Neste sentido, seriam de esperar mais políticas de promoção da Carta, e dos direitos nela consagrados, a nível nacional. Como demonstram estudos de 2015 da FRA, tais políticas, assim como as atividades de formação relacionadas com a Carta, são limitadas em termos de quantidade e de âmbito de aplicação. Uma vez que menos de metade das ações de formação se destinam aos profissionais de justiça, existe a necessidade de informar melhor estes profissionais a respeito da Carta.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para reforçar o respeito pelos direitos fundamentais garantidos pela Carta, os Estados-Membros da UE devem complementar os seus esforços com iniciativas políticas mais proativas. Poderia, nomeadamente, colocar-se uma tónica mais acentuada na simplificação das obrigações previstas na Carta em dossiês legislativos pertinentes para a UE. Poderia igualmente adotar-se uma definição de políticas favorável à sensibilização de grupos específicos para os direitos garantidos pela Carta; esta iniciativa incluiria nos programas educativos pertinentes módulos de formação orientada para juizes e outros profissionais da justiça a nível nacional. Como foi salientado em 2014, é aconselhável integrar a formação relativa à Carta no quadro geral dos direitos fundamentais, nomeadamente na CEDH e na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

2 Igualdade e não-discriminação

O empenho da UE em combater a discriminação, promover a igualdade de tratamento e incentivar a inclusão social é evidenciado por progressos jurídicos, medidas políticas e outras ações promovidos pelas suas instituições e pelos Estados-Membros em 2015. Contudo, a proposta de diretiva sobre a igualdade de tratamento ainda não tinha sido adotada no final do ano. Consequentemente, a proteção garantida pela legislação da UE continuou a ser díspar, variando consoante os domínios da vida e as características protegidas e perpetuando assim uma hierarquia de motivos na proteção contra a discriminação.

Pareceres da FRA

Embora disponha de uma base jurídica sólida para combater a discriminação, a UE, na verdade, ainda mantém uma hierarquia de motivos na proteção contra a discriminação. As diretivas relativas à igualdade de género e à igualdade racial proporcionam uma ampla proteção contra a discriminação em razão do sexo e da origem racial ou étnica na UE. Em contrapartida, a Diretiva relativa à igualdade no emprego proíbe apenas a discriminação baseada na religião e nas convicções, numa deficiência, na idade ou na orientação sexual no âmbito do emprego, da atividade profissional e da formação profissional. As negociações sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre pessoas independentemente da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual – a diretiva sobre a igualdade de tratamento – entraram no seu sétimo ano em 2015. Até ao final do ano, as negociações em curso não tinham permitido alcançar no Conselho a unanimidade necessária para que a diretiva fosse adotada.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para garantir uma proteção mais equitativa contra a discriminação em todas as esferas da vida, o legislador da UE deve tomar em consideração todos os caminhos possíveis para assegurar que a proposta de diretiva relativa à igualdade de tratamento seja adotada sem mais demoras. A adoção desta diretiva permitiria que a UE e os seus Estados-Membros assegurassem uma ampla proteção contra a discriminação em razão do sexo, origem étnica ou racial, religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual numa base igualitária.

Este ano ficou marcado por um conjunto de progressos pertinentes para a proteção contra a discriminação em razão do sexo, incluindo a mudança de género, religião ou convicções, deficiência, orientação sexual e identidade de género. Todas estas características são protegidas pelas diretivas relativas à igualdade de género e pela Diretiva relativa à igualdade no emprego, com exceção da identidade de género e da mudança de género. Embora a identidade de género não seja uma característica explicitamente protegida no âmbito do direito da União, a discriminação em razão da mudança de género é proibida pela Diretiva 2006/54/CE relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação). Em dois Estados-Membros, as uniões civis de pessoas do mesmo sexo foram, em grande medida, equiparadas ao casamento, exceto no que respeita à adoção, tendo o casamento de pessoas do mesmo sexo sido legalizado por direito próprio num Estado-Membro. A discriminação baseada na identidade de género foi objeto de reformas em outros Estados-Membros. Alguns tomaram medidas para combater a disparidade salarial entre homens e mulheres. Foram também, pela primeira vez, remetidas ao TJUE questões prejudiciais relacionadas com a discriminação motivada pela religião ou convicções. Alguns Estados-Membros introduziram quotas para a contratação de pessoas deficientes.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para assegurar uma proteção mais equitativa contra a discriminação, todos os Estados-Membros devem considerar a possibilidade de alargar essa proteção a diferentes esferas da vida social, nomeadamente as previstas na proposta de diretiva sobre

a igualdade de tratamento. Dessa forma, iriam para além das normas mínimas definidas na atual legislação da UE neste domínio, por exemplo as diretivas relativas à igualdade de género, a Diretiva relativa à igualdade no emprego ou a Diretiva relativa à igualdade racial.

Ao prosseguir a aplicação de medidas que abordam as consequências sociais do envelhecimento da população, os Estados-Membros contribuíram para efetivar o direito das pessoas à igualdade de tratamento no quadro do direito da UE. As recomendações específicas da Comissão Europeia para cada Estado-Membro no âmbito do Semestre Europeu de 2015 refletem a preocupação das instituições da UE com as consequências sociais do envelhecimento da população. As recomendações específicas abordaram o desemprego dos jovens, a participação das pessoas mais velhas no mercado de trabalho e a vulnerabilidade à discriminação motivada por vários fatores em linha com o artigo 23.º da Carta Social Europeia (Revista), relativo ao direito das pessoas idosas a uma proteção social, e com um conjunto de disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, incluindo o artigo 15.º,

relativo ao direito de trabalhar; o artigo 21.º, relativo à não-discriminação; o artigo 29.º, relativo ao acesso aos serviços de emprego; o artigo 31.º, relativo a condições de trabalho justas e equitativas; o artigo 32.º, relativo à proteção dos jovens no trabalho; e o artigo 34.º, relativo à segurança social e assistência social.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para assegurar que o direito à não-discriminação garantido pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia seja efetivamente aplicado, as instituições da UE devem ponderar referências explícitas ao direito fundamental à não-discriminação quando propõem reformas estruturais nas recomendações específicas para cada país no âmbito do Semestre Europeu, em particular quando promovem a igualdade de género e a não-discriminação, assim como os direitos das crianças. Na opinião da FRA, tal abordagem reforçaria os argumentos apresentados e aumentaria a sensibilização para a importância dos direitos fundamentais na promoção da inclusão social.

3 O racismo, a xenofobia e a intolerância associada a estes fenómenos

As manifestações de racismo e xenofobia, a intolerância que lhes está associada e os crimes de ódio violam direitos fundamentais. Em 2015, em vários Estados-Membros da UE, foram evidentes sentimentos xenófobos alimentados, em grande medida, pela chegada de grandes grupos de requerentes de asilo e imigrantes, bem como pelos ataques terroristas em Paris e Copenhaga e por planos similares gorados num conjunto de Estados-Membros. Embora muitas pessoas tenham assinalado a chegada dos refugiados com manifestações de solidariedade, houve igualmente protestos públicos e ataques violentos. De um modo geral, os Estados-Membros e as instituições da UE prosseguiram os seus esforços de combate ao racismo e à discriminação étnica, tendo também procurado evitar a expressão destes fenómenos, nomeadamente através de atividades de sensibilização.

Pareceres da FRA

Tendo em conta as manifestações de racismo e de xenofobia, 2015 foi um ano marcado pelas consequências de ataques terroristas atribuídos ao Estado Islâmico, bem como pela chegada de grandes grupos de requerentes de asilo e migrantes de países muçulmanos. Os dados disponíveis sugerem que os Estados-Membros que receberam maior número de pessoas são tendencialmente os que mais enfrentam um agravamento dos incidentes motivados pelo racismo e pela xenofobia, o que exigirá maior atenção às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, aos sistemas de justiça penal e aos decisores políticos. Este facto é particularmente pertinente para a aplicação do artigo 1.º da Decisão-Quadro da UE relativa ao racismo e à xenofobia, referente às medidas que os Estados-Membros devem tomar para assegurar que os atos de carácter racista e xenófobo sejam puníveis quando cometidos com dolo. O artigo 4.º, alínea a), da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial também prevê esta obrigação, determinando que os Estados Partes declarem delitos puníveis pela lei os incitamentos à discriminação racial, bem como os atos de violência dirigidos contra qualquer raça ou grupo de pessoas.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para combater os fenómenos do racismo e da xenofobia, os Estados-Membros devem assegurar que qualquer caso de alegado crime ou discurso de ódio seja efetivamente objeto de investigação, acusação e julgamento em conformidade com as disposições nacionais aplicáveis e, se tal for pertinente,

com as disposições da Decisão-Quadro relativa ao racismo e à xenofobia, com as obrigações europeias e internacionais em matéria de direitos humanos e com a jurisprudência relevante do TEDH no âmbito do discurso de ódio.

A recolha e repartição sistemáticas de dados relacionados com incidentes de discriminação étnica e com os crimes e o discurso de ódio podem contribuir para uma melhor aplicação da Diretiva relativa à igualdade racial e da Decisão-Quadro relativa ao racismo e à xenofobia. Tais dados também possibilitam o desenvolvimento de respostas políticas orientadas para o combate à discriminação étnica e ao crime de ódio. A jurisprudência de 2015 do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) e dos tribunais nacionais demonstra ainda que esses dados podem constituir provas da discriminação étnica e da motivação racista, permitindo responsabilizar os infratores. No quadro do artigo 6.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, os Estados-Membros da UE aceitaram a obrigação de assegurar proteção e recurso efetivos às vítimas. Subsistem, todavia, lacunas na forma como os Estados-Membros da UE registam os incidentes de discriminação étnica e crime racista.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para desenvolverem respostas jurídicas e políticas baseadas em provas, os Estados-Membros da UE devem envidar esforços para recolher dados sobre a discriminação étnica e o crime de ódio de forma a possibilitar uma comparação entre países. A FRA continuará a trabalhar com os Estados-Membros para

melhorar a comunicação e o registo de incidentes de discriminação étnica ou de crime de ódio. Os dados recolhidos devem incluir as diferentes motivações subjacentes a estes atos, bem como outras características como, por exemplo, os locais dos incidentes e informações tornadas anónimas sobre as vítimas e os autores. A eficácia de tais sistemas poderia ser regularmente avaliada e reforçada com vista a melhorar as possibilidades de recurso das vítimas. Poder-se-ia igualmente registar e disponibilizar publicamente dados estatísticos agregados sobre as ações do sistema de justiça penal, desde a investigação até à pronúncia da sentença.

Embora a Decisão-Quadro relativa ao racismo e à xenofobia e a Diretiva relativa à igualdade racial estejam em vigor em todos os Estados-Membros, membros de grupos minoritários, tais como migrantes e refugiados, foram vítimas de racismo e de discriminação étnica em 2015, nomeadamente na educação, no emprego e no acesso a serviços, incluindo a habitação. Alguns membros de grupos étnicos minoritários também enfrentaram uma definição de perfis criminais discriminatória em 2015, apesar de esta prática ser contrária à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e ilegal à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 14.º) e do princípio geral da não-discriminação tal como interpretado pela jurisprudência do TEDH. O artigo 7.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial também obriga os Estados-Membros da UE a assegurar uma educação eficaz para lutar contra os preconceitos que conduzem à discriminação racial.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, no desenvolvimento de esforços para um combate mais eficaz à discriminação, os Estados-Membros da UE poderiam, por exemplo, ponderar a realização de atividades de sensibilização e de formação destinadas a responsáveis e profissionais do setor público, em particular responsáveis pela aplicação da lei e elementos do sistema de justiça penal, bem como professores, profissionais de saúde, pessoal das autoridades competentes em matéria de habitação, empregadores e agências de emprego. Estas atividades devem assegurar que os referidos agentes estejam bem informados sobre os direitos e a legislação antidiscriminação.

Os organismos para a igualdade de vários Estados-Membros da UE elaboraram em 2015 documentos de informação e orientação para dar a conhecer a legislação pertinente para o combate à discriminação étnica. Os dados mostram que, não obstante

a obrigação legal de divulgação da informação prevista no artigo 10.º da Diretiva relativa à igualdade racial, o conhecimento do público é ainda demasiado escasso para que a legislação que trata a discriminação étnica seja citada com a frequência desejável.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para fazer face à persistente falta de conhecimento sobre os organismos para a igualdade e sobre a legislação pertinente, os Estados-Membros da UE podem intensificar atividades de consciencialização a respeito da legislação europeia e nacional destinada a combater o racismo e a discriminação étnica. Tais atividades devem envolver organismos oficiais e não oficiais, como entidades responsáveis pela igualdade, instituições nacionais dedicadas aos direitos humanos, organizações não governamentais (ONG), sindicatos, empregadores e outros grupos de profissionais.

Dados obtidos em 2015 demonstram que, na prática, a disponibilidade de vias de recurso é insuficiente e que as sanções aplicadas nos casos de discriminação e crime de ódio são muitas vezes demasiado brandas para serem eficazes e dissuasoras. Ficam aquém, portanto, dos requisitos da Diretiva relativa à igualdade racial e da Decisão-Quadro relativa ao racismo e à xenofobia, alicerçados no artigo 6.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Além disso, são poucos os Estados-Membros em que os organismos para a igualdade têm competências para aplicar sanções e emitir recomendações em casos de discriminação étnica. A forma como os procedimentos de tratamento de queixas cumprem o seu papel de reparação dos danos causados e de desencorajamento dos autores depende da capacidade dos órgãos de resolução de litígios para aplicar sanções eficazes, proporcionadas e dissuasoras.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para melhorar o acesso à justiça, os Estados-Membros da UE devem definir sanções eficazes, proporcionadas e dissuasoras para os casos de violação das disposições nacionais que transpõem a Diretiva relativa à igualdade racial e da Decisão-Quadro relativa ao racismo e à xenofobia. Os Estados-Membros podem também considerar a possibilidade de alargar o mandato dos organismos para a igualdade que atualmente não dispõem de competências para atuar numa qualidade quase judicial, conferindo-lhes poderes para emitirem decisões vinculativas. Além disso, estes organismos podem controlar a aplicação de sanções determinadas por tribunais comuns ou especializados.

4 A integração dos ciganos

A discriminação e a hostilidade continuam a afetar as vidas de muitos dos seis milhões de ciganos que, segundo as estimativas, residem na UE. As violações de direitos fundamentais que impedem a integração dos ciganos ganharam destaque em 2015. Por esse motivo, vários Estados-Membros da UE reforçaram a aplicação das suas estratégias nacionais de integração dos ciganos (ENIC) concentrando-se em ações a nível local e no desenvolvimento de mecanismos de controlo. Os Estados-Membros também reconheceram cada vez mais os desafios específicos que as mulheres ciganas enfrentam. Os ciganos dos países da Europa Central e Oriental residentes em Estados-Membros ocidentais da UE também mereceram especial atenção em 2015, tendo sido discutidas práticas para melhorar a integração dos diferentes grupos de ciganos ao nível local na perspetiva do direito à liberdade de circulação e da cooperação transnacional em matéria de medidas de integração.

Pareceres da FRA

Segundo dados de 2015, a origem étnica é considerada a razão de discriminação mais comum. A não-discriminação é um dos direitos consignados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como em vários instrumentos gerais e específicos, tanto europeus como internacionais, relativos aos direitos humanos. Em particular, o artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em que todos os 28 Estados-Membros da UE são partes, salienta o compromisso de «prosseguir, por todos os meios apropriados, e sem demora» uma política tendente a «eliminar as barreiras entre as raças, e a desencorajar o que tende a reforçar a divisão racial». Em 2015, as instituições europeias, incluindo o Parlamento Europeu, chamaram a atenção para os problemas da discriminação interseccional e incentivaram os Estados-Membros da UE a tomarem mais medidas para enfrentar a hostilidade contra os ciganos e a discriminação interseccional, abordando também a situação específica das mulheres e das raparigas.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para fazer face à discriminação e à hostilidade persistentes contra os ciganos, os Estados-Membros da UE devem pôr em prática medidas específicas para combater a discriminação étnica dos ciganos em linha com as disposições da Diretiva relativa à igualdade racial, bem como a hostilidade contra os

ciganos em conformidade com as disposições da Decisão-Quadro relativa ao racismo e à xenofobia. Para dar resposta aos desafios que as mulheres e raparigas ciganas enfrentam, os Estados-Membros podem incluir medidas específicas para esse grupo em particular nas estratégias nacionais de integração dos ciganos (ENIC) ou medidas políticas que combatam eficazmente a discriminação interseccional. Os Estados-Membros devem integrar explicitamente uma abordagem antidiscriminação na execução das suas ENIC.

As condições de vida dos cidadãos ciganos da UE que residem noutro Estado-Membro, e a evolução da sua integração, constituíram mais um desafio em 2015. Dados obtidos pela FRA demonstram que os ENIC concretos ou medidas políticas mais amplas não visam explicitamente estas populações. Como tal, poucas estratégias ou planos de ação locais respondem às necessidades específicas destes cidadãos da UE.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para dar resposta aos desafios que se colocam aos cidadãos ciganos da União que vivem noutro Estado-Membro, um apoio permanente do Comité das Regiões da UE e da Comissão Europeia seria benéfico para um intercâmbio de práticas promissoras entre regiões e municípios dos Estados-Membros de residência e de origem.

Estes últimos poderiam ponderar o desenvolvimento de medidas de integração específicas para os cidadãos ciganos da UE que se deslocam para um outro Estado-Membro e nele passam a residir, no âmbito das suas estratégias nacionais de integração dos ciganos (ENIC) ou das suas ações políticas. Tais ações deveriam incluir cooperação e coordenação entre administrações locais dos Estados-Membros de residência e de origem.

A participação é um dos princípios fundamentais do Plano de Estratégias de Redução da Pobreza Baseado nos Direitos Humanos, delineado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH), e está consagrado nos 10 Princípios Básicos Comuns para a Inclusão dos Ciganos. A investigação da FRA mostra que, em 2015, foram desenvolvidos esforços para integrar ativamente os residentes locais, ciganos ou não, em atividades conjuntas a nível local com autoridades locais e regionais. Não existe, contudo, uma abordagem sistemática da integração dos ciganos partilhada pelos Estados-Membros; as estruturas de cooperação são muito variáveis, particularmente no que se refere ao controlo das ENIC e da utilização de fundos da UE.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para aumentar a participação e o envolvimento ativos dos ciganos, as autoridades públicas, sobretudo a nível local, devem tomar medidas para melhorar a coesão e a confiança nas comunidades, envolvendo residentes locais e a sociedade civil e envidando esforços de integração sistemáticos. Essas medidas podem contribuir para melhorar a participação dos ciganos em processos de integração no plano local, sobretudo através da identificação das suas necessidades específicas, da formulação de respostas e da mobilização de recursos.

As práticas relativas ao controlo dos planos de ação ou medidas políticas locais variam entre os Estados-Membros e na UE em geral. Em alguns Estados-Membros, a responsabilidade pelo acompanhamento da aplicação destas políticas locais cabe à administração central, enquanto noutros depende dos atores locais, que, muitas vezes, enfrentam uma escassez de meios humanos e recursos financeiros. O nível de participação dos próprios ciganos e das organizações da sociedade civil no controlo dos processos também é variável, tal como a qualidade dos indicadores produzidos.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para responder aos desafios associados ao acompanhamento dos planos de ação ou medidas políticas locais, os Estados-Membros da UE devem pôr em prática as recomendações relativas a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros, adotadas pelo Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) em 9 e 10 de dezembro de 2013. Qualquer autoavaliação assente num acompanhamento e numa avaliação independentes, com a participação de organizações da sociedade civil e representantes dos ciganos, deve complementar as estratégias nacionais de integração dos ciganos (ENIC) e as medidas políticas neste domínio. As partes interessadas a nível local beneficiariam de ações de formação de natureza prática em matéria de métodos e indicadores de acompanhamento tendo em vista a avaliação dos progressos nas comunidades visadas.

5 Sociedade da informação, privacidade e proteção de dados

Os ataques terroristas à redação da revista Charlie Hebdo, a um comboio Thalys e a vários pontos de Paris, em novembro de 2015, intensificaram os apelos ao reforço dos meios das autoridades de segurança. Foram apresentadas propostas relativas, por exemplo, ao aumento das capacidades tecnológicas dos serviços de informações, o que desencadeou discussões sobre a garantia da privacidade e dos dados pessoais no cumprimento dos requisitos de segurança. Os Estados-Membros abordaram este desafio em debates sobre reformas legislativas, particularmente no domínio da conservação de dados. O legislador da União alcançou importantes progressos no âmbito do pacote da UE relativo à proteção de dados, mas também aceitou adotar a Diretiva relativa ao Registo Europeu de Identificação de Passageiros (PNR), que tem implicações claras na proteção da privacidade e dos dados pessoais. Entretanto, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) reafirmou a importância da proteção de dados na UE numa decisão histórica sobre as transferências de dados para países terceiros.

Pareceres da FRA

A investigação da FRA revela que vários Estados-Membros têm em curso reformas do seu quadro jurídico relativo aos serviços de informações, baseadas num apelo do Parlamento Europeu à realização de uma análise dos direitos fundamentais neste domínio. O reforço dos poderes e das capacidades tecnológicas dos serviços de segurança e de informações desencadeiam frequentemente reformas dessa natureza. Estas, por sua vez, podem aumentar os poderes intrusivos dos serviços, em particular no que se refere aos direitos fundamentais em matéria de privacidade e de proteção de dados pessoais garantidos pelos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), artigo 17.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e artigo 12.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como ao direito à ação, previsto no artigo 47.º da Carta da União Europeia e no artigo 13.º da CEDH.

O TJUE e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) exigem garantias legais essenciais nos casos em que os serviços de informações tratam dados pessoais com um objetivo de interesse público, como a proteção da segurança nacional. Elas incluem: garantias substantivas e processuais da necessidade e proporcionalidade de uma medida; uma fiscalização independente e a garantia de mecanismos de reparação efetivos; regras sobre a apresentação de

provas que confirmem se uma determinada pessoa está sob vigilância.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para responder aos desafios identificados no âmbito da privacidade e da proteção de dados pessoais, os Estados-Membros da UE, quando reformam os quadros jurídicos aplicáveis aos serviços de informações, devem assegurar a inclusão de garantias relativas aos direitos fundamentais na legislação nacional. Elas incluem: garantias adequadas contra abusos, que implicam regras claras e acessíveis; absoluta necessidade e proporcionalidade, devidamente demonstradas, do meio utilizado para atingir um fim; supervisão eficaz assegurada por organismos de fiscalização independentes e mecanismos de reparação eficazes.

As instituições e os Estados-Membros da UE estão a negociar, desde janeiro de 2012, o pacote da União relativo à proteção de dados. O acordo político alcançado em dezembro de 2015 irá melhorar as garantias relacionadas com o direito fundamental à proteção de dados pessoais consagrado no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O pacote relativo à proteção de dados deve entrar em vigor em 2018. As autoridades responsáveis pela proteção de dados passarão a desempenhar um papel ainda mais significativo na salvaguarda do

direito à proteção de dados. Estudos da FRA demonstram que as possíveis vítimas de violações da proteção de dados têm muitas vezes um conhecimento insuficiente dos seus direitos e das vias de recurso.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para tornar mais eficiente a proteção da privacidade e dos dados pessoais, os Estados-Membros da UE devem dotar as autoridades independentes responsáveis pela proteção de dados de recursos financeiros, técnicos e humanos adequados ao papel crucial que desempenham na proteção dos dados pessoais e na consciencialização das vítimas para os seus direitos e para as vias de recurso em vigor. Este facto é ainda mais importante tendo em conta que o novo regulamento da UE em matéria de proteção de dados vai reforçar as autoridades competentes.

Enquanto em 2014 o debate se centrou sobretudo na pertinência da conservação de dados, a ideia dominante nos Estados-Membros da UE em 2015 é a de que essa é a medida mais eficiente para garantir a proteção da segurança nacional e da segurança pública e o combate à criminalidade grave. Foram retomadas, com base em jurisprudência recente do TJUE, as discussões sobre a importância da conservação de dados para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, não obstante o debate em curso a nível da UE sobre a adequação da conservação de dados, os Estados-Membros da UE devem, nos seus quadros nacionais correspondentes, seguir as normas relativas a direitos fundamentais previstas na jurisprudência recente do TJUE. Estas normas devem incluir controlos rigorosos da proporcionalidade e garantias processuais adequadas para que o princípio essencial dos direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais seja assegurado.

Estas normas devem incluir controlos rigorosos da proporcionalidade e garantias processuais adequadas para que o princípio essencial dos direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais seja assegurado.

A Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu rejeitou a proposta de diretiva PNR, em abril de 2013, atendendo às dúvidas existentes sobre a proporcionalidade e a necessidade, a ausência de garantias no âmbito da proteção de dados e a transparência para com os passageiros. Contudo, no âmbito do combate ao terrorismo e à criminalidade grave, o legislador da União chegou a acordo para a adoção de uma Diretiva PNR da UE em 2015. O texto de compromisso inclui salvaguardas reforçadas, tal como sugeriu a FRA no seu parecer, de 2011, sobre o sistema de recolha de dados do PNR na União Europeia. O documento inclui obrigações mais exigentes em termos de previsibilidade, acessibilidade e proporcionalidade, introduzindo mais garantias no domínio da proteção de dados. Assim que entrar em vigor, a diretiva terá de ser transposta para o direito nacional no prazo de dois anos.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, a preparação para a transposição da futura Diretiva relativa ao Registo Europeu de Identificação de Passageiros (PNR) constitui uma oportunidade para que os Estados-Membros da UE reforcem as garantias no domínio da proteção de dados com vista a assegurar a aplicação das normas mais rigorosas em matéria de direitos fundamentais. À luz da jurisprudência recente do TJUE, as garantias devem ser particularmente reforçadas no que respeita à eficiência das vias de recurso e à fiscalização independente.

6 Os direitos da criança

A chegada de milhares de crianças refugiadas em 2015 implicou numerosos desafios, nomeadamente no âmbito da proteção de menores. Os esforços da Comissão Europeia para prestar orientação sobre os sistemas integrados de proteção de menores constituíram um progresso oportuno. Encontrando-se 27,8% de todas as crianças em risco de pobreza ou de exclusão social em 2014, a realização do objetivo da Estratégia Europa 2020 neste domínio continua a ser uma tarefa titânica. A utilização da Internet e das redes sociais pelas crianças também esteve no topo da agenda política, sendo os riscos associados e a radicalização dos jovens motivos de especial preocupação. Os Estados-Membros continuaram a apresentar iniciativas contra o ciberabuso e em matéria de ensino relativo à Internet, e o futuro pacote da UE relativo à proteção de dados irá promover mais garantias.

Pareceres da FRA

Cinco anos após o prazo definido na Estratégia Europa 2020 para o objetivo de redução da pobreza, a pobreza infantil permanece estagnada, sensivelmente ao mesmo nível que em 2010. As crianças continuam mais vulneráveis ao risco de pobreza do que os adultos. O artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia determina que «as crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar». O Semestre Europeu foi alvo de críticas por não ter dedicado atenção suficiente à persistência da pobreza infantil. Contudo, o anúncio da Comissão, em 2015, sobre o desenvolvimento de um Pilar Europeu dos Direitos Sociais, cria alguma expectativa quanto ao possível desenvolvimento de legislação da UE relativa a vários «direitos sociais», incluindo o direito de acesso a mecanismos de assistência a crianças e prestações sociais.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para enfrentar a pobreza infantil, a UE e os seus Estados-Membros têm de intensificar os seus esforços para combater este fenómeno e promover o bem-estar das crianças. Devem encarar a possibilidade de desenvolver esses esforços em todos os domínios políticos, tomando contudo medidas específicas que visem os menores em situações vulneráveis, designadamente as crianças oriundas de minorias étnicas, crianças ciganas marginalizadas, crianças que vivem em instituições sociais, crianças de famílias monoparentais e crianças de agregados familiares com baixa intensidade de trabalho.

A UE e os seus Estados-Membros devem ter em consideração que as medidas tomadas no âmbito do Semestre Europeu contribuem para melhorar a proteção e os cuidados necessários ao bem-estar das crianças, e em sintonia com a recomendação da Comissão Europeia intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade». Estas medidas poderiam aumentar particularmente a eficácia, a quantidade, os montantes e o âmbito dos apoios sociais a crianças e pais, sobretudo os que se encontram em risco de pobreza e de exclusão social.

As ferramentas da Internet e das redes sociais são cada vez mais importantes nas vidas das crianças, como demonstram estudos de 2015. A chamada revolução digital implica um conjunto de oportunidades de habilitação, por exemplo as iniciativas que promovem a participação das crianças, mas também riscos, tais como a violência sexual, o discurso de ódio na Internet, a proliferação de imagens de abusos sexuais contra crianças e o ciberassédio. O regulamento da UE sobre a proteção de dados, em torno do qual se alcançou um consenso político no final de 2015, exige que os Estados-Membros da UE e o setor privado tomem medidas para aplicar as garantias nele previstas em matéria de proteção de menores.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para fazer face aos desafios colocados pela Internet, a UE deve ponderar desenvolver, juntamente com os Estados-Membros, orientações sobre as melhores formas

de aplicar as garantias relacionadas com a proteção de menores, nomeadamente o consentimento do progenitor previsto no Regulamento sobre a proteção de dados. É necessário que estas garantias estejam em conformidade com as disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia relativas ao direito das crianças à proteção e à expressão livre das suas opiniões (artigo 24.º, n.º 1).

Prosseguiram em 2015 os processos por infração contra sete Estados-Membros no âmbito da Diretiva (2011/93/UE) relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil. Um estudo da FRA apresentado em 2015 revela que, embora algumas das garantias processuais das crianças vítimas previstas nos artigos 23.º e 24.º da Diretiva relativa às vítimas tenham já sido postas em prática em alguns Estados-Membros, não foram amplamente aplicadas. Foi alcançado um consenso político, no final de 2015, sobre uma nova diretiva relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal, que deverá ser adotada no início de 2016.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para complementar a sua legislação recente relacionada com as crianças, a União Europeia deve ponderar o desenvolvimento, em conjunto com os Estados-Membros, de orientações sobre as melhores formas de fazer aplicar estas novas obrigações, tendo também em consideração as diretrizes do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às crianças. Tais orientações poderiam abordar garantias específicas para os menores em situações vulneráveis, por exemplo as crianças em movimento ou oriundas de minorias técnicas, incluindo as crianças ciganas ou com deficiência. Os Estados-Membros devem empenhar-se numa aplicação efetiva da Diretiva relativa às vítimas, particularmente dos seus artigos 23.º e 24.º, afetando recursos adequados a vertentes como a formação (artigo 25.º), o apoio profissional e as necessidades materiais (por exemplo, disponibilidade de tecnologias de comunicação, artigo 23.º), sempre em conformidade com o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

7 Acesso à justiça, incluindo direitos das vítimas de crimes

Num período em que acontecimentos registados em alguns Estados-Membros da UE constituíram motivo de preocupação, as Nações Unidas, o Conselho da Europa e a UE prosseguiram esforços para reforçar o Estado de direito, nomeadamente a independência do poder judicial e a estabilidade dos sistemas de justiça. Vários Estados-Membros reforçaram os direitos das pessoas acusadas e dos suspeitos com vista a transpor disposições pertinentes de direito derivado da UE. O ano de 2015 foi também o último do prazo concedido aos Estados-Membros para transporem a Diretiva relativa às vítimas, mas são necessários mais esforços para alcançar uma mudança efetiva no tratamento das vítimas de crimes. Entretanto, os Estados-Membros introduziram medidas importantes para o combate à violência contra as mulheres, e a Comissão Europeia deu conta dos seus planos relativos à possível adesão da UE à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul).

Pareceres da FRA

O Estado de direito é parte integrante e condição prévia da proteção de todos os valores fundamentais enumerados no artigo 2.º do TUE, bem como um requisito essencial para a defesa dos direitos fundamentais no quadro dos tratados da UE e das obrigações decorrentes do direito internacional. A ONU, o Conselho da Europa e a União Europeia prosseguiram os seus esforços para reforçar o Estado de direito, nomeadamente salientando a importância da independência do poder judicial e da estabilidade dos sistemas de justiça na UE. Contudo, acontecimentos verificados em 2015 em alguns Estados-Membros da UE suscitaram várias preocupações relacionadas com o Estado de direito, à semelhança do que sucedera em anos anteriores.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para dar resposta às preocupações suscitadas em 2015 por alguns Estados-Membros da UE, todos os intervenientes relevantes a nível nacional, incluindo os governos, os parlamentos e o poder judicial, devem intensificar os seus esforços de defesa e reforço do Estado de direito. Importa, neste contexto, ponderar a adoção conscienciosa de medidas baseadas no aconselhamento prestado pelos mecanismos europeus e internacionais de controlo dos direitos humanos. Um intercâmbio regular de informações com a UE, e entre os próprios Estados-Membros, assente em critérios

de comparação objetivos (tais como indicadores) e em avaliações contextuais, pode ser um elemento importante para mitigar ou prevenir futuros problemas relacionados com o Estado de direito.

Estudos realizados pela FRA em 2015 mostram que, na transposição das diretivas da UE relativas ao direito à interpretação e tradução e ao direito à informação em processo penal, a maior parte dos Estados-Membros decidiu propor alterações legislativas. Decidiram fazê-lo para clarificar certos mecanismos criados pelas leis de transposição originais; para corrigir omissões ou questões decorrentes da aplicação prática dessas leis; ou para redefinir o seu âmbito de aplicação. Os dados disponíveis revelam, contudo, que ainda existem lacunas em termos de adoção de medidas políticas.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para assegurar que direitos processuais como o direito à tradução ou à informação se tornem mais acessíveis e efetivos em toda a UE, a Comissão Europeia e outros organismos relevantes da UE devem trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros para proporcionar orientação sobre medidas legislativas e políticas neste domínio, incluindo um intercâmbio de práticas nacionais entre os Estados-Membros. Na opinião da FRA, além de reverem os seus quadros legislativos baseados

nas diretivas da UE relativas ao direito à interpretação e tradução e ao direito à informação em processo penal, os Estados-Membros têm de intensificar a sua ação nos próximos anos para complementar os seus esforços legislativos com medidas políticas concretas como, por exemplo, a preparação de orientações e de cursos de formação sobre as duas diretivas destinados aos intervenientes no sistema de justiça penal.

Cientes de que novembro de 2015 era o último mês do prazo de transposição da Diretiva relativa aos direitos das vítimas (2012/29/UE), alguns Estados-Membros tomaram medidas importantes para pôr em prática os direitos e normas mínimos previstos na diretiva. Dados recolhidos pela FRA mostram, todavia, que ainda existem lacunas significativas, designadamente a aplicação prática do direito das vítimas a receber informações (artigo 4.º), a criação e prestação de serviços de apoio gratuitos (artigos 8.º e 9.º) e a avaliação individual das vítimas pela polícia (artigo 22.º). A maior parte dos Estados-Membros ainda tem de adotar medidas importantes para transpor a diretiva para a sua legislação nacional.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para que as vítimas da criminalidade possam e saibam reclamar os seus direitos, os Estados-Membros devem, sem demora, corrigir as lacunas ainda existentes nos seus quadros jurídicos e institucionais. Em conformidade com as suas obrigações previstas na Diretiva relativa aos direitos das vítimas, devem igualmente reforçar a capacidade e o financiamento de serviços de apoio a que todas as vítimas da criminalidade tenham acesso gratuitamente.

O reconhecimento da violência contra as mulheres como violação dos direitos fundamentais, que reflete o princípio da igualdade entre homens e mulheres, bem como o da dignidade humana e o do direito à vida, consolidou-se em 2015, tendo quatro Estados-Membros da UE ratificado a Convenção de Istambul e a Comissão Europeia anunciado um Roteiro para a possível adesão da UE à convenção. Todavia, mantém-se a necessidade de tomar mais medidas jurídicas, mas também políticas, para impedir a violência contra as mulheres. A Comissão e alguns Estados-Membros utilizaram dados de um inquérito da FRA, à escala da UE, sobre a prevalência e a natureza das diferentes formas de violência contra as mulheres, para defender respostas jurídicas e políticas destinadas a combater a violência contra as mulheres.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para reforçar as respostas jurídicas e políticas destinadas a combater a violência contra as mulheres, a União Europeia adere à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) nos termos do Roteiro que publicou. Os Estados-Membros devem ratificar a Convenção e aplicá-la de forma efetiva.

8 Evolução do cumprimento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

Em 2015, pela primeira vez nos cinco anos após a adesão da UE à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), um órgão de supervisão dos tratados das Nações Unidas (ONU), o Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência (Comité da CDPD), analisou o cumprimento pela UE das suas obrigações em matéria de direitos humanos. Nas suas observações finais, o Comité da CDPD criou um plano relativo às medidas adicionais necessárias para que a UE cumpra as suas obrigações no âmbito da Convenção. A nível nacional, a CDPD está a impulsionar amplos processos de mudança à medida que os Estados-Membros procuram harmonizar os seus quadros jurídicos com as normas da convenção. Estes processos deverão prosseguir enquanto os mecanismos de monitorização previstos no artigo 33.º, n.º 2, da convenção continuam a escrutinar a legislação para avaliar a sua compatibilidade com a CDPD.

Pareceres da FRA

Tratando-se da primeira vez que um órgão de supervisão dos tratados da ONU analisou o cumprimento pela UE das suas obrigações em matéria de direitos humanos, as observações finais do comité sobre a aplicação da CDPD, publicadas em 2015, constituem um marco importante do compromisso da UE com a igualdade e o respeito pelos direitos humanos. As recomendações exaustivas proporcionam orientação sobre medidas legislativas e políticas de toda a esfera de competência da UE.

Pareceres da FRA

A FRA considera que, para possibilitar a plena execução da CDPD, as instituições devem utilizar as observações finais do Comité como uma oportunidade para dar um exemplo positivo assegurando a rápida aplicação das recomendações daquele órgão. Enquanto representante da UE ao abrigo da convenção, a Comissão Europeia tem de trabalhar em estreita cooperação com outras instituições, organismos e agências da União, bem como com os Estados-Membros, para coordenar um acompanhamento efetivo e sistemático das observações finais. As modalidades de cooperação poderiam ser definidas numa estratégia de execução da CDPD, como recomenda o Comité, bem como na Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020 atualizada.

Numa altura em que se aproxima o décimo aniversário, em 2016, da entrada em vigor da CDPD, os dados recolhidos mostram que a convenção foi uma forte impulsionadora de reformas jurídicas e políticas a nível europeu e nacional. Contudo, a abordagem da deficiência na perspetiva dos direitos humanos exigida pela Convenção ainda não se reflete plenamente na legislação e na definição de políticas na UE ou a nível nacional.

Pareceres da FRA

Na opinião da FRA, para corrigir o facto de a abordagem da deficiência na perspetiva dos direitos humanos ainda não ter sido devidamente posta em prática, a UE e os seus Estados-Membros devem considerar a possibilidade de intensificar esforços para alinhar os seus quadros jurídicos com os requisitos da CDPD. Como recomenda o Comité da CDPD, estes esforços podem incluir uma revisão exaustiva da legislação para assegurar a sua total harmonização com as disposições da convenção. Tais revisões a nível europeu e nacional poderiam definir objetivos e calendários claros para as reformas, identificando os atores responsáveis.

As revisões efetuadas em 2015 pelo Comité da CDPD dos quadros da UE, Croácia, República Checa e Alemanha, demonstram que os processos de revisão dos órgãos de monitorização constituem uma valiosa oportunidade para obter contributos de organizações

da sociedade civil, incluindo organizações dedicadas às pessoas com deficiência. A manutenção deste nível de envolvimento e consulta durante todo o seguimento das observações finais coloca um desafio acrescido, atendendo ao vasto alcance das recomendações do Comité.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para manter o grau de envolvimento que até agora caracterizou o processo de revisão da CDPD, a UE e os Estados-Membros, quando tomam medidas de aplicação das observações finais do Comité da CDPD, devem ponderar um processo estruturado e sistemático de consulta e envolvimento das pessoas com deficiência. Tal consulta deve ser totalmente acessível, possibilitando a participação de todas estas pessoas, qualquer que seja a sua deficiência.

No final de 2015, só a Finlândia, a Irlanda e os Países Baixos não tinham ratificado a CDPD, apesar de cada um destes países ter tomado medidas significativas para concluir as reformas necessárias para abrir caminho à ratificação. Outros quatro Estados-Membros, e a própria UE, ainda não ratificaram o Protocolo Opcional à CDPD, que permite a apresentação de queixas individuais ao Comité da CDPD, embora todos tenham ratificado a convenção principal até 2012.

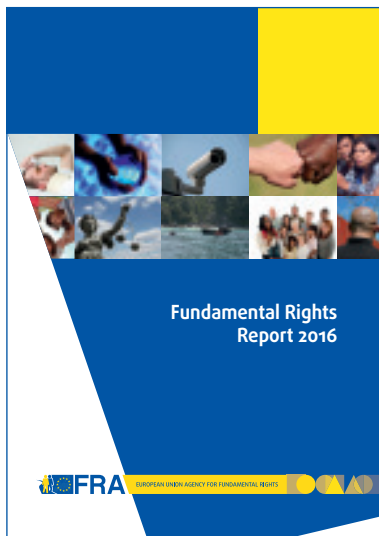
Pareceres da FRA

A FRA considera que, para alcançar a ratificação plena da CDPD, os Estados-Membros que ainda não o fizeram devem encarar a possibilidade de tomar medidas rápidas para finalizar as últimas reformas que os separam da ratificação da CDPD. A UE e os Estados-Membros que ainda não complementaram a ratificação da CDPD com a adoção do Protocolo Opcional devem ponderar concluir rapidamente as medidas jurídicas necessárias a tal ratificação.

De acordo com uma análise comparativa da FRA, no final de 2015, quatro dos vinte e cinco Estados-Membros da UE que ratificaram a CDPD ainda não tinham criado ou nomeado um organismo responsável pela aplicação e monitorização do documento em cumprimento do seu artigo 33.º Os dados disponíveis revelam que a falta de recursos financeiros e humanos, bem como a ausência de uma base jurídica sólida para a nomeação dos organismos, dificultam o trabalho das entidades já existentes, em particular os mecanismos de monitorização previstos no artigo 33.º, n.º 2.

Pareceres da FRA

A FRA entende que, para melhorar a monitorização das obrigações definidas na CDPD, a UE e todos os Estados-Membros devem considerar a possibilidade de afetar aos mecanismos de monitorização previstos no artigo 33.º, n.º 2, recursos financeiros e humanos suficientes e estáveis que lhes permitam cumprir as suas funções. Devem igualmente colocar a hipótese de garantir a independência dos mecanismos assegurando que a sua composição e as suas atividades tenham em conta os Princípios de Paris relativos ao funcionamento das instituições nacionais para os direitos humanos, como determina o artigo 33.º, n.º 2. A criação de uma base jurídica formal para os mecanismos de monitorização a nível europeu e nacional, que defina com clareza o seu papel e o seu âmbito de aplicação, contribuiria para a sua independência. Os Estados-Membros que ainda não nomearam organismos no quadro do artigo 33.º devem fazê-lo o mais rapidamente possível, dotando-os dos recursos e mandatos necessários a uma aplicação e monitorização efetiva das suas obrigações no âmbito da CDPD.



A União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros introduziram e desenvolveram inúmeras iniciativas para salvaguardar e reforçar os direitos fundamentais em 2015. O *Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2016* da FRA resume e analisa os principais desenvolvimentos, e dá a opinião da FRA, no domínio dos direitos fundamentais na UE entre janeiro e dezembro de 2015. Registando tanto os progressos realizados como os obstáculos que persistem, o relatório proporciona uma visão sobre as principais questões que moldam os debates sobre os direitos fundamentais em toda a UE.

A secção «destaque» deste ano analisa de forma mais aprofundada as questões relacionadas com o asilo e a migração. Os restantes capítulos abordam a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a sua utilização pelos Estados-Membros; a igualdade e a não-discriminação, o racismo, a xenofobia e a intolerância associada a estes fenómenos; a integração dos ciganos; a sociedade da informação, a privacidade e a proteção de dados; os direitos da criança; o acesso à justiça, incluindo os direitos das vítimas de crimes; e a evolução do cumprimento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Informações complementares:

Para aceder à versão integral do Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2016 (*Fundamental Rights Report 2016*) da FRA — ver <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

Ver também publicações conexas da FRA;

- FRA (2016), *Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2016 — Pareceres da FRA*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (disponível em todas as 24 línguas oficiais da UE)
- FRA (2016), *Asylum and migration into the EU in 2015* (Asilo e migração para a UE em 2015), Luxemburgo, Serviço das Publicações, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (disponível em francês e inglês)

Para aceder a relatórios anuais anteriores da FRA sobre os desafios e as realizações no domínio dos direitos fundamentais num ano específico, ver: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (disponível em inglês, francês e alemão).



TK-AM-16-001-PT-C (print); TK-AM-16-001-PT-N (PDF)

FRA — AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

Foto: © iStockphoto; Comissão Europeia; OSCE (Milan Obradovic)
© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2016



Print: ISBN 978-92-9491-274-9, doi:10.2811/107106
PDF: ISBN 978-92-9491-287-9, doi:10.2811/347231