

**A CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS  
DA UNIÃO EUROPEIA E OS DIREITOS SOCIAIS**

---



Ana Maria Guerra Martins\*

## 1 Introdução

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir Carta) só poderá ser compreendida na sua plenitude se tivermos em conta a evolução da protecção dos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia, pelo que vamos começar, num primeiro momento, por traçar as linhas gerais dos desenvolvimentos da jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria. Num segundo ponto, referiremos a recepção dessa jurisprudência no direito originário. Num terceiro ponto, focaremos as insuficiências da protecção dos direitos fundamentais na União Europeia, o que nos ajudará a explicar a necessidade da Carta. Além disso, este excursus permitirá estabelecer o enquadramento da Carta no processo de integração europeia.

Em seguida, concentraremos a nossa atenção em alguns aspectos da Carta, como quais sejam os seus objectivos, as especificidades do seu processo de elaboração e as respectivas consequências para o futuro do processo de integração europeia.

Por fim, trataremos a problemática dos direitos sociais propriamente dita.

Começaremos por averiguar quais as razões que levaram à sua consagração na Carta, assim como quais os factores que dificultaram essa mesma consagração.

Seguidamente, analisaremos os vários direitos sociais previstos na Carta, apontando a origem de cada um deles. Focaremos também os direitos sociais que ficaram fora do catálogo da Carta.

Finalmente, curaremos do regime jurídico dos direitos sociais, bem como da sua invocabilidade e da sua jurisdicionalidade.

---

\* Doutora em Direito, professora auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

## 2 A evolução da protecção dos direitos fundamentais no seio da União Europeia

### 2.1 A jurisprudência do Tribunal de Justiça

A versão originária dos Tratados não continha, como ainda hoje não contém, um catálogo de direitos fundamentais,<sup>1</sup> mas desde cedo se constatou que, apesar de as comunidades inicialmente terem um carácter eminentemente económico e de as suas atribuições serem funcionais, a importância dos poderes conferidos aos órgãos comunitários tornava possível uma violação dos direitos dos cidadãos, nomeadamente, dos direitos económicos e sociais e dos respeitantes à regularidade dos processos judiciais ou administrativos pela própria comunidade. Os direitos fundamentais não podiam continuar a perspectivar-se apenas por referência aos Estados-membros, mas tinham de se perspectivar também em relação a essa nova forma de agregação do poder político em emergência, que era constituída pelas Comunidades Europeias.

O primeiro órgão comunitário a tomar consciência desta problemática, e a tentar encontrar uma solução, foi, sem dúvida, o Tribunal de Justiça (TJ), que, através de uma jurisprudência elaborada ao longo de vários anos, vai enquadrar a protecção dos direitos fundamentais no âmbito do direito comunitário.

É certo que, numa primeira fase, o TJ recusou aferir a validade do direito comunitário pelos direitos fundamentais, com base na ideia de que se o direito comunitário prevalecia sobre o direito nacional, tal implicava a prevalência sobre todas as normas constitucionais, mesmo as relativas aos direitos fundamentais.<sup>2</sup> Contudo, a protecção dos direitos fundamentais impôs-se devido às tradições constitucionais nacionais, pois a transferência de soberania para as comunidades não podia significar uma diminuição dos direitos dos indivíduos.<sup>3</sup> Assim, nos domínios em que as comunidades deviam actuar afigurou-se necessário encontrar uma forma de protecção no seio da própria ordem jurídica comunitária.

<sup>1</sup> No sentido da inclusão de um catálogo de direitos fundamentais no Tratado, ver Jürgen Schwarze, *Probleme des europäischen Grundrechtsschutzes, Festschrift für Arved Deringer*, Baden-Baden, 1993, p. 171 et ssseq.; Koen Lenaerts, *Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue, European Law Review (ELR)*, 1991, p. 376 et seq. Este autor defende que esse catálogo seria composto pelos direitos constantes da CEDH, pelos princípios gerais de direito de que o TJ assegura o respeito, com base no art. 164 (actual art. 220) do TCE, pelos direitos fundamentais relacionados com o estatuto de cidadão da Comunidade e por uma série de direitos que ele designa como "aspirational" (porque necessitam de uma intervenção das autoridades públicas) que são direitos económicos e sociais, culturais, educacionais, de ambiente, do consumidor, etc. O Parlamento Europeu aprovou uma Declaração, em 12.04.1989, (*Joce* nº 120/51, de 16.05.1989), na qual defendeu também a inclusão de um catálogo de direitos fundamentais que abrangesse os direitos clássicos civis e políticos e os direitos económicos, sociais e culturais. Sobre a problemática da inclusão de um catálogo de direitos fundamentais no direito comunitário, ver Eberhard Grabitz, *Ein Grundrechtskatalog für die Europäischen Gemeinschaften, Integration (Int)*, 1982, p. 116 et ssseq.; Christian Starck, *Ein Grundrechtskatalog für die Europäischen Gemeinschaften, Europäische Grundrechte - Zeitschrift (EuGRZ)*, 1981, p. 548 et ssseq.; R. Bernhardt, *Problèmes liés à l'établissement d'un catalogue des droits fondamentaux pour les Communautés européennes, in Bul. CE, Sup. nº 5/76*, p. 19 et seq.

<sup>2</sup> Caso *Stark*, Proc. 1/58, de 04.02.1959, Rec. 1958-59, p. 43 et seq. e caso *Comptoirs de Vente de La Rhur*, Processos 36 a 38 e 40/59, de 15.07.1960, Rec. 1960, p. 890.

<sup>3</sup> Sobre as reacções nos Estados-membros à jurisprudência comunitária respeitante aos direitos fundamentais, ver Jürgen Schwarze, 1993, *Probleme...*, p. 164 et seq.; Manfred Zuleeg, *Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht, Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 1992, p. 937 et seq.

O Tribunal viu-se aqui confrontado com vários aspectos que exigiam uma ponderação muito atenta e de cuja solução muito iria depender o futuro da integração europeia. Por um lado, a especificidade das Comunidades Europeias e a conseqüente autonomia da ordem jurídica comunitária não se compadeciam com a subjugação desta às normas constitucionais nacionais, ainda que relativas aos direitos fundamentais. Mas, por outro lado, as Comunidades Europeias são constituídas por Estados que comungam de certos valores, dentre os quais se destaca o respeito dos direitos fundamentais.<sup>4</sup> A "habilidade" do Tribunal consistiu em atribuir a este valor um cunho comunitário e não apenas estadual, pois as comunidades não são apenas constituídas por Estados, mas também por cidadãos, no sentido de que o seu direito se aplica não só aos Estados como também aos cidadãos.

É, pois, devido à ponderação dos vários interesses em presença, a saber, a especificidade da ordem jurídica comunitária, as tradições constitucionais dos Estados-membros e a protecção dos direitos dos indivíduos, que o Tribunal vai atenuar a sua posição rígida inicial.

Assim, numa segunda fase, que se inicia com o caso *Stauder*,<sup>5</sup> o TJ aceita a integração dos direitos fundamentais nos princípios gerais de direito, cujo respeito o Tribunal deve assegurar. Mas vai ser no caso *Internationale Handelsgesellschaft* que, após ter negado a possibilidade de o direito comunitário ser posto em causa pelo direito constitucional dos Estados, o TJ vai afirmar:

convém, todavia, examinar se alguma garantia análoga inerente ao direito comunitário foi desconhecida: com efeito o respeito dos direitos fundamentais é parte integrante dos princípios gerais de direito de que o Tribunal assegura o respeito; que a salvaguarda destes direitos, inspirando-se nas tradições comuns aos Estados-membros deve ser assegurada no quadro, na estrutura e nos objectivos da Comunidade.<sup>6</sup>

Esta jurisprudência é particularmente interessante não apenas pelo facto de deslocar a protecção dos direitos fundamentais para o nível do direito comunitário, mas também pela concepção que lhe está subjacente de compatibilização entre os ordenamentos constitucionais nacionais e o ordenamento comunitário. Parece-nos que aquilo que é uma das características fundamentais da constituição europeia, qual seja a da influência mútua dos dois ordenamentos e a da existência de vasos comunicantes entre ambos, ancora nesta jurisprudência as suas raízes.

Numa terceira fase, o Tribunal vai completar o quadro de protecção dos direitos fundamentais na comunidade com a tomada em conta da Convenção Europeia

<sup>4</sup> É de realçar que o conteúdo dos direitos fundamentais no direito comunitário pode não coincidir com o conteúdo que lhe é atribuído pelos direitos nacionais. Aliás, esse conteúdo também não coincide em todos os Estados-membros. O Tribunal tem de proceder a uma ponderação, por vezes muito difícil, entre a relevância que deve ser dada aos direitos Individuais e o interesse público comunitário. Sobre esta questão ver o estudo de Joseph H. H. Weiler, *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights*, in Nannette A. NEUWAHL e. a., *The European Union and Human Rights, The Hague*, 1995, p. 51 et seq.

<sup>5</sup> Proc. 29/69, de 12.11.1969, Rec. 1969, p. 419.

<sup>6</sup> Proc. 11/70, de 17.12.1970, Rec. 1970, p. 1.125.

dos Direitos do Homem (CEDH) e dos demais instrumentos de Direito Internacional, designadamente, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

No caso *Nold* o TJ defende que:

os instrumentos internacionais que dizem respeito à protecção dos direitos do homem nos quais os Estados-membros cooperaram ou aos quais aderiram podem igualmente fornecer indicações que convém ter em conta no quadro do direito comunitário.<sup>7</sup>

A jurisprudência posterior vem confirmar que a CEDH é o quadro de referência, no que diz respeito à protecção dos direitos fundamentais.<sup>8</sup> Mais recentemente, o Tribunal parece ir mais longe ao afirmar que não serão admitidas na comunidade medidas incompatíveis com o respeito dos direitos do homem reconhecidos e garantidos pela Convenção.<sup>9</sup>

O TJ assume, assim, o respeito dos direitos fundamentais no quadro da estrutura das comunidades, inspirando-se em três fontes, a saber:

- a) os princípios comunitários retirados do direito escrito – a não-discriminação, as liberdades instituídas pelos Tratados, a promoção dos direitos sindicais básicos (art. 118, n. 1, actual art. 137, n. 1), a igualdade de remuneração entre homens e mulheres (art. 119, actual art. 141), a salvaguarda do segredo profissional (art. 214, actual art. 287), a tutela dos regimes de propriedade instituídos nos Estados-membros (art. 222, actual art. 295);
- as tradições constitucionais comuns aos Estados-membros – o Tribunal afirma que anulará ou declarará inválida qualquer disposição de direito derivado contrária aos direitos fundamentais, consagrados nas Constituições dos Estados-membros ou apenas numa delas;<sup>10</sup>
- os instrumentos internacionais relativos aos direitos do homem que os Estados-membros subscreveram.<sup>11</sup>

O Tribunal inspira-se ainda em alguns textos políticos como a declaração comum do Parlamento Europeu, Conselho e Comissão de 05.04.1977 relativa aos direitos fundamentais e à democracia.<sup>12</sup>

Embora, num primeiro momento, o Tribunal apenas se tenha limitado a assegurar o respeito dos direitos fundamentais por parte da legislação comunitária, num segundo momento, vai considerar-se também competente para apreciar medidas estaduais de execução de actos de direito derivado<sup>13</sup> e medidas nacionais adopta-

<sup>7</sup> Proc. 4/73, de 14/05.1974, Rec. 1974, p. 491.

<sup>8</sup> Caso *Rutili*, Proc. 36/75, de 28/10/1975, Rec. 1975, p. 1.219; caso *Johnston*, Proc. 222/84, de 15/05.1986, Rec. 1986, p. 1.651 et seq.; caso *Hauer*, Proc. 44/79, de 13.12.1979, Rec. 1979, p. 2.727 et seq.

<sup>9</sup> Ac. *Kremzow*, Proc. C-299/95, de 29.05.1997, Rec. 1997, p. I-2.629.

<sup>10</sup> Trata-se do princípio do *standard* máximo, ou seja, da aplicação ao nível comunitário da garantia nacional mais elevada.

<sup>11</sup> O Tribunal consagra o princípio do *standard* mínimo europeu.

<sup>12</sup> Publicada no *Joce* C 103, de 27.04.1977.

<sup>13</sup> Casos *KLENSCH*, Proc. 201 e 202/85, de 25.11.1986, Rec. 1986, p. 3.477 et seq. e caso *Wachauf*, Proc. 5/88, de 13.07.1989, Rec. 1989, p. 2.609 et seq.

das em derrogação da proibição de restringir as quatro liberdades, excluindo-se as medidas nacionais que não se situam dentro do âmbito do direito comunitário.<sup>14</sup>

Dos direitos já reconhecidos pelo TJ destacam-se o princípio da igualdade de tratamento,<sup>15</sup> o direito de propriedade,<sup>16</sup> o livre exercício das actividades económicas e profissionais,<sup>17</sup> o respeito da vida privada e familiar, do domicílio e da correspondência,<sup>18</sup> a liberdade de associação,<sup>19</sup> o respeito dos direitos de defesa,<sup>20</sup> a liberdade religiosa,<sup>21</sup> a liberdade de expressão,<sup>22</sup> o princípio da não retroactividade das disposições penais,<sup>23</sup> a proibição das discriminações fundadas no sexo,<sup>24</sup> o direito ao recurso judicial efectivo.<sup>25</sup>

O princípio da protecção dos direitos fundamentais, afirmado pelo TJ, desloca para o quadro comunitário os direitos, as liberdades e as garantias, bem como os direitos económicos, sociais e culturais, que, à partida, se encontravam-se protegidos apenas ao nível do direito interno ou no quadro do Direito Internacional clássico, o que contribui para uma certa "humanização" do direito comunitário. Os indivíduos não são apenas tidos em conta na sua faceta de agentes económicos (trabalhadores, prestadores de serviços, receptores de serviços), mas também na sua faceta humana.<sup>26</sup> Daqui não se deve inferir que a protecção dos direitos fundamentais seja suficiente, nem que possa ser equiparada à que existe ao nível do direito interno dos Estados-membros.

<sup>14</sup> Caso *ERT*, Proc. C-260/89, de 18.06.1991, Rec. 1991, p.I-2.925.

<sup>15</sup> Ver, por exemplo, caso *Ruckdeschel*, Proc. 117/76 e 16/77, de 19.10.1977, Rec. 1977, p. 1.753; caso *Alemanha c. Comissão*, Proc. C-280/93, de 05.10.1994, Rec. 1994, p.I-4.701.

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, caso *Hauer*, cit., p. 3.727; caso *Valsabbia*, Proc. 154/78 de 18.03.1980, Rec. 1980, p. 907; caso *Wachauf*, Proc. 5/88, de 13.07.1989, Rec. 1989, p. 2.609; caso *Schröder*, Proc. 265/87, de 11.07.1989, Rec. 1989, p. 2.237.

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, caso *Häuser*, cit., p. 3.727 et seq.; caso *Keller*, Proc. 234/85, de 08.10.1986, Rec. 1986, p. 2.897; caso *Neu E. A.*, Proc. C-90 e C-91/80, de 10.07.1991, Rec. 1990, p.I-3.617; caso *Marshall*, Proc. C-370/88, cit., p.I-4.087.

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, caso *Ferweda*, Proc. 265/78, de 05.03.1980, Rec. 1980, p. 617; caso *National Panasonic*, Proc. 136/79, de 26.06.1980, Rec. 1980, p. 2.033; caso *AM et S*, Proc. 155/79, de 18.05.1982, Rec. 1982, p. 1.575.

<sup>19</sup> Ver, por exemplo, caso *Union Syndicale*, Proc. 175/73, de 08.10.1974, Rec. 1974, p. 917.

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, caso *Transocean Marine Paint*, Proc. 17/74, de 23.10.1974, Rec. 1974, p. 1.080; caso *Hoffmann-La Roche*, Proc. 85/76, de 13.02.1979, Rec. 1979, p. 461; caso *Orkem-Solvay*, Proc. 374/87 e 27/88, de 18.10.1989, Rec. 1989, p. 3.283; caso *HOECHST*, Proc. 43 e 63/89, de 21.09.1989, Rec. 1989, p. 2.930.

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, caso *Prais*, Proc. 130/75, de 27.10.1976, Rec. 1976, p. 1.589.

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, caso *ERT*, cit., p.I-2.925; caso *TV 10 SA*, Proc. C-23/93, de 05.10.1994, Rec. 1994, p.I-4.795.

<sup>23</sup> Ver, por exemplo, caso *Regina c. Kent Kirk*, Proc. 63/83, de 10.07.1984, Rec. 1984, p. 2.689; caso *Preteore de Safo*, Proc. 14/86, de 11.06.1987, Rec. 1987, p. 2.545.

<sup>24</sup> Ver, por exemplo, caso *Defrenne*, Proc. 149/77, de 15.06.1978, Rec. 1978, p. 1.365.

<sup>25</sup> Ver, por exemplo, caso *Johnston*, Proc. 222/84, de 15.05.1986, Rec. 1986, p. 1.651; caso *Heylens*, Proc. 222/86, de 15.10.1987, Rec. 1987, p. 4.112.

<sup>26</sup> Sobre a protecção dos direitos fundamentais no Direito da União Europeia, ver, do muito que se escreveu a este propósito, Miguel Gorjão-Henriques, A evolução da protecção dos direitos fundamentais no espaço comunitário, in *AAVV*, Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, Coimbra, 2001, p. 17 et seq.; Adriana Apostoli, *La Carta dei diritti dell'Unione Europea*, Brescia, 2000, p. 1 et seq.; Ana Maria Guerra Martins, *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, 2000, *passim*; Maria Luísa Duarte, A União Europeia e os Direitos Fundamentais. Métodos de protecção, in *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, Coimbra, 2000, p. 11 et seq.; Joël Rideau, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, *Recueil des Cours de l'Académie du Droit Européen (RCADÉ)*, 1997, tomo 265, Haia, 1999, p. 29 et seq.; Phillip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999; Henri Labayle, *Droits fondamentaux et droit européen*, *Actualité Juridique - Droit Administratif (AJDA)*, 1998, p. 75 et seq.; Jean-François Akandji-Kombé, *Jurisprudence communautaire récente en matière de droits fondamentaux - 1er décembre 1996 - 30 novembre 1997*, *Cahiers de Droit Européen (CDE)*, p. 353 et seq.; Gil Carlos Rodríguez Iglesias, e. a., *El derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (Rev. Der. Com. Eur.)*, 1997, p. 329 et seq.; J. H. H. Weiler e. a., "Taking Rights Seriously" Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence, *Common Market Law Review (CMLR)*, 1995, p. 51 et seq. e 579 et seq.; Nanette A. E. M. Neuwahl, *Principles of Justice, Human Rights and Constitutional*

Esta jurisprudência vai ser progressivamente incorporada no direito originário.

## 2.2 A recepção das soluções jurisprudenciais no direito originário

### 2.2.1 O Tratado de Maastricht

De acordo com a tradição política humanista ocidental, o respeito dos direitos do homem, ou seja, do ser humano enquanto tal, constitui um dos elementos essenciais da identidade europeia. Para a cultura política ocidental não há democracia sem respeito dos direitos da pessoa enquanto tal. O Tratado da União Europeia (TUE), ao consagrar objectivos políticos, não poderia ficar indiferente a esta realidade e, por isso, consagrou no seu texto o princípio do respeito dos direitos do homem.

À medida que os objectivos da Comunidade se vão alargando é cada vez mais nítido o carácter incompleto da solução em matéria de direitos fundamentais.

É, por isso, que no Acto Único Europeu aparece uma primeira referência aos direitos fundamentais no 3.º considerando do preâmbulo,<sup>27</sup> mas é no TUE que, pela primeira vez, se vai consagrar expressamente a protecção dos direitos fundamentais no articulado. Os objectivos políticos da União assim o impuseram.

O TUE refere-se aos direitos fundamentais a vários propósitos, a saber, nas disposições comuns da União, no art. F, n.º 2, nas normas respeitantes à Política Externa e de Segurança Comum, no art. J.1, n. 2, e no pilar da Justiça e Assuntos Internos, no art. K.2, n. 1.

O art. F, n. 2, estipula que a União respeita os direitos fundamentais, tal como são garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros enquanto princípios gerais de direito.<sup>28</sup>

---

Principles within the European Union - a Framework for Analysis, in Esa PAASIVIRTA e. a. (eds), *Principles of Justice and the Law of the European Union - Proceedings of the COST A7 Seminar*, Helsinki, 1995, p. 64 et seq.; Jürgen Schwarze, Grundrechte der Person im Europäischen Gemeinschaftsrecht, *Neue Justiz (NJ)*, 1994, p. 53 et seq.; Carl Otto Lenz, Der europäische Grundrechtsstandard in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, *EuGRZ*, 1993, p. 585 et seq.; Jean Vergès, *Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire*, Mélanges Jean Boulois, p. 513 et seq.; F. Mancini e. a., Le développement des droits fondamentaux en tant que partie du droit communautaire, *RCADÉ*, vol. I, livro I, Dordrecht, 1990, p. 35 et seq.; Ingolf Pernice, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz - Grundlagen, Bestand und Perspektiven, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1990, p. 2409 et seq.; Henry G. Schermers, The European Communities Bound by Fundamental Human Rights, *CMLR*, 1990, p. 249 et seq.; J. H. H. Weiler, The European Court at Crossroads: Community Human Rights and Member State Action, *Liber Amicorum P. Pescatore*, 1987, p. 821 et seq.; *Idem*, Eurocracy and Distrust: Some Questions concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities, *Washington Law Review (Wash. L. Rev.)*, 1986, p. 1.103 et seq.; Manfred A. Daus, La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés Européennes, position du problème, état actuel et tendances, *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 1992, p. 9 et seq.; *Idem*, La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, *Revue Trimestrielle de Droit Européen (RTDE)*, 1984, p. 401; G. COHEN Jonathan, La Cour des Communautés Européennes et les droits de l'Homme, *Revue du Marché Commun (RMC)*, 1978, p. 74 et seq.; Albert Bleckmann, Zur Entwicklung europäischer Grundrechte, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 1978, p. 457 et seq.

<sup>27</sup> Decididos a promover em conjunto a democracia que se funda nos direitos fundamentais reconhecidos nas constituições e leis dos Estados-membros, na convenção de salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e na carta social europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social.

<sup>28</sup> Para uma análise aprofundada do art. F, n.º 2, veja-se Walter Pauy, Strukturfragen des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes. Zur konstitutionellen Bedeutung von Art. F Abs. 2 EUV, *Europarecht (EuR)*, 1998, p. 242 et seq.; Bengt Beutler, Art F, in Hans von der Groeben e. a.,

Esta formulação corresponde à aceitação *ipsis verbis* da jurisprudência constante na matéria. O TUE não parece ter avançado nada em relação ao *acquis communautaire*. Há até quem veja nesta solução um retrocesso, pois o art. F, n. 2, está, de acordo com o art. L, subtraído à jurisdição do Tribunal de Justiça (TJ). Porém, a maioria da doutrina inclinou-se no sentido de que o Tribunal continuava a ter competência para apreciar a violação dos direitos fundamentais,<sup>29</sup> pelo menos no quadro do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), sendo a exclusão de jurisdição do art. L válida apenas para os pilares intergovernamentais.<sup>30</sup>

O art. J.1, n. 2, estipula como objectivo da Política Externa e de Segurança Comum o reforço e o desenvolvimento da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

O art. K. 2, n. 1, refere que as questões de interesse comum serão tratadas no âmbito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e tendo em conta a protecção concedida pelos Estados-membros às pessoas perseguidas por motivos políticos.<sup>31</sup>

Efectivamente, a actuação da União nas matérias incluídas no terceiro pilar pode levar à colisão com os instrumentos internacionais referidos, daí que se tenha sentido a necessidade de referir, expressamente, que essa actuação deve decorrer de modo compatível com eles.

Além disso, é de salientar que a protecção dos direitos fundamentais que aqui se tem em vista opera tanto em relação aos nacionais dos Estados-membros da União, como em relação aos nacionais de Estados terceiros, o que implica uma concepção mais abrangente do que a preconizada até ao TUE.<sup>32</sup> O direito comunitário passa a ser susceptível de afectar os nacionais de Estados terceiros que, enquanto seres humanos – e apenas por esse facto –, têm direito a ver os seus direitos fundamentais protegidos.

Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, vol. I, 5ª ed., Baden-Baden, 1997, p. 98 et seq.; Denys Simon, Art F, in Vlad Constantinesco e. a., *Traité instituant l'Union européenne - commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 84 et seq.; Nanette A. Neuwahl, The Treaty on the European Union: A Step Forward in the Protection of the Human Rights?, in Nanette A. Neuwahl e. a., *The European Union and the European Rights*, The Hague, 1995, p. 13 et seq.; Giorgio Gaja, The Protection of Human Rights under the Maastricht Treaty, in Deirdre Curtin e. a., *Essays in honour of Henry G. Schermers*, vol. 2, Dordrecht, 1994, p. 549 et seq.; Lars Bondo Krosggaard, Fundamental Rights in the European Community after Maastricht, *Legal Issues of European Integration (LIEI)*, 1993, p. 99 et seq.

<sup>29</sup> Neste sentido, ver Nanette A. Neuwahl, *The Treaty...*, p. 15 et seq.; Giorgio Gaja, *The Protection...*, p. 553.

<sup>30</sup> Sobre o art. L, ver David A. O. Edward, Is Art L of the Maastricht Treaty workable?, *EuR*, 2/1995, p. 23 et seq.; Yves Pettit, *Art L*, in Vlad Constantinesco e. a., in *Traité...*, p. 863 et seq.; Margarita A. Robles Carrillo, La posición del TJCE en el Tratado de la Unión Europea: alcance y consecuencias de los artículos C y L, *Revista de Instituciones Europeas (Rev. Inst. Eur.)*, 1994, p. 817 et seq.

<sup>31</sup> Sobre a protecção dos direitos do homem no âmbito do terceiro pilar, ver Patrick M. Twomey, Title VI of the Union Treaty: «Matters of Common Interest» as a Question of Human Rights, in J. Monar e R. Morgan, *The Third Pillar of the European Union*, Brussels, 1994, p. 49 et seq.

<sup>32</sup> A jurisprudência do Tribunal de Justiça foi alvo de algumas críticas, devido ao facto de instrumentalizar a protecção dos direitos fundamentais aos objectivos económicos do Tratado, e, com isso, restringir a protecção aos domínios abrangidos pelo direito comunitário, o que na prática confere uma posição privilegiada aos cidadãos de Estados-membros e exclui os cidadãos não nacionais de Estados-membros. Para uma crítica da jurisprudência comunitária em matéria de direitos fundamentais, ver Ingrid Persaud, *Where do we go from here? Fundamental Rights in the Post-Maastricht Legal Order*, Saarbrücken, 1995, p. 22 et seq.; J. H. H. Weiler, e. a., "Taking...", p. 51 et seq. e 579 et seq.; Jason Coppel e. a., The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?, *CMLR*, 1992, p. 669 et seq.; John Temple Lang, The Sphere in which Member States are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles, *LIEI*, 1991, p. 23 et seq.; J. H. H. Weiler, Eurocracy and Distrust: Some Questions concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities, *Wash. L. Rev.*, 1986, *máxime* p. 1.119 ("o Tribunal desenvolveu a doutrina dos direitos fundamentais mais para defender a integridade (leia-se, primado) da ordem jurídica comunitária do que o indivíduo").

A referência expressa à protecção dos direitos fundamentais no articulado tem implicações tanto do ponto de vista jurídico como político.

Do ponto de vista jurídico, confere-se fundamento ao nível do direito originário às soluções adoptadas pelo TJ, afastando-se, deste modo, as dúvidas que a este respeito, eventualmente, pudessem subsistir. O Tratado encontra-se, incontestavelmente, no cume da hierarquia das fontes de direito comunitário, ou seja, numa posição superior à jurisprudência do TJ, pois ela retira do Tratado a sua legitimidade.

Do ponto de vista político, implica uma opção de clarificação, transparência e "humanização" do direito comunitário.

A passagem de uma comunidade meramente económica a uma União política aumenta a necessidade de limitação dos poderes da autoridade pública em relação aos cidadãos como forma de garantir os ideais de democracia e de comunidade de direito. Assim, a inclusão da protecção dos direitos fundamentais no articulado do Tratado deve, pois, ser vista como uma opção política nesse sentido.

Tal não significa, todavia, que, com a introdução do art. F, n. 2, a protecção dos direitos fundamentais ao nível comunitário se tenha tornado perfeita. Algumas das críticas de que foi alvo até ao TUE mantêm actualidade.<sup>33</sup>

### 2.2.2 O Tratado de Amesterdão

O Tratado de Amesterdão, sem pôr em causa as linhas gerais consagradas em Maastricht, vai introduzir algumas inovações.

A redacção do n. 2 do art. F (actual art. 6.º) mantém-se inalterada. Mas, apesar disso, em Amesterdão introduziu-se uma novidade nesta matéria: o Tribunal passa a ter competência expressa para apreciar os actos das instituições (art. 46, al. d), ex-art. L) com este fundamento, ou seja, a competência do Tribunal estende-se à protecção dos direitos fundamentais.<sup>34</sup> Não se trata de uma alteração muito significativa, pois mais não é do que a consagração da jurisprudência comunitária nessa matéria. Assim, a afirmação da competência do Tribunal é mais simbólica do que real. Mas não pode deixar de se frisar que ela é importante, na medida em que permite acabar com as dúvidas que existiam após Maastricht relativamente a esta questão.

A Declaração n. 1 da Conferência, relativa à abolição da pena de morte, deve ser lida em consonância com os arts. 6.º e 7.º. A declaração invoca o Protocolo n. 6 da CEDH que prevê a abolição da pena de morte e assinala que esse protocolo foi assinado por uma maioria de Estados e que a pena de morte foi abolida na maioria dos Estados-membros e não foi aplicada em nenhum deles. Desta declaração pode inferir-se que a reintrodução da pena de morte num Estado-membro poderá ser motivo para a União decidir medidas de suspensão de um Estado-membro, com base no art. 7.º.

<sup>33</sup> Para uma visão crítica mais recente, ver A. G. Toth, *The European Union and Human Rights: the Way Forward*, CMLR, 1997, p. 481 et seq.

<sup>34</sup> Sobre esta questão, ver Matthias Pechstein, *Die Justitiabilität des Unionsrechts*, *EuR*, 1999, p. 13; Olivier De Schutter, *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam*, in Yves Lejeune, *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1998, p. 174 et seq.

Apesar de estas normas se dirigirem directamente aos Estados, elas têm obviamente implicações nos cidadãos, conferindo-lhes uma dupla protecção, no que diz respeito aos direitos do homem.

Além disso, são inúmeras as referências no Tratado aos direitos fundamentais e aos direitos do homem.

Em matéria de direitos fundamentais, o Tratado introduz ainda algumas modificações com vista ao reforço dos direitos sociais, alarga o âmbito de aplicação do princípio da não discriminação e consagra alguns direitos oponíveis à administração comunitária.

No que diz respeito aos direitos sociais, foi aditado um considerando ao preâmbulo do Tratado, no qual se afirma: “confirmando o seu apego aos direitos sociais fundamentais, tal como definidos na Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989”. No TCE foi introduzido um Título VIII, relativo ao emprego, no qual foi consagrado o direito ao emprego.

Em relação ao princípio da não-discriminação assistiu-se a um alargamento do seu âmbito de aplicação.

Na verdade, o princípio é conhecido desde a versão originária do Tratado, mas proibia apenas as discriminações em função da nacionalidade (art. 6.º) e em função do sexo. O art. 119 (actual art. 141) consagrava o princípio da igualdade entre homens e mulheres.

O Tratado de Amsterdão, além de multiplicar as afirmações de igualdade entre homens e mulheres, insere no Tratado CE o art. 13 que dispõe que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao PE, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Esta norma não tem efeito directo nem impõe ao Conselho uma obrigação de legislar, ao contrário do que sucede no art. 141 (ex-art. 119) do TCE, e essas parecem ser as razões que justificam a sua autonomização em relação ao princípio da não-discriminação em razão do sexo e da nacionalidade. Desse modo, não se põe em causa o efeito directo já consolidado dessa norma nem a autoridade da jurisprudência que lhe está ligada.<sup>35</sup>

Em matéria de direitos dos administrados, o Tratado de Amsterdão vem garantir a todo o cidadão e a toda a pessoa singular ou colectiva, que resida ou tenha a sua sede num Estado-membro, o acesso aos documentos do PE, do Conselho e da Comissão (art. 255). Além disso, o art. 286 estipula que a partir de 1º de janeiro de 1999 os actos comunitários relativos à protecção de pessoas singulares em matéria de tratamento de dados de carácter pessoal e de livre circulação des-

<sup>35</sup> Sobre o novo art. 13.º do TCE, ver Mark Bell, *The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?*, *Maastricht Journal of Comparative and International Law (MJ)*, 1999, p. 5 et seq. Especificamente sobre a igualdade homem-mulher, ver Paola Mori, *La parità tra uomo e donna nel Trattato di Amsterdam*, *Il Diritto dell'Unione Europea (Dir. Un. Eur.)*, 1998, p. 571 et seq.

ses dados serão aplicáveis às instituições e aos órgãos instituídos pelo presente Tratado ou com base nele.

São ainda de referir como manifestação da maior proteção dos direitos fundamentais na União as Declarações ns. 11 e 22. A primeira afirma o respeito do estatuto de que gozam, ao abrigo do direito nacional, as igrejas e associações ou comunidades religiosas nos Estados-membros, bem como as organizações filosóficas ou não-confessionais; a segunda consagra a exigência de as instituições da comunidade respeitarem os direitos das pessoas com deficiência, quando adoptam medidas de aplicação, ao abrigo do art. 95 (ex-art. 100A).<sup>36</sup>

O Tratado de Amesterdão não resolveu, contudo, o problema da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem,<sup>37</sup> como muitos pensaram que iria acontecer, na seqüência do “encapotado convite” do Tribunal de Justiça no Parecer 2/94<sup>38-39</sup> à conferência intergovernamental. Efectivamente, o

<sup>36</sup> Sobre a protecção dos direitos fundamentais e dos direitos do homem no Tratado de Amesterdão, ver Waldemar Hummer, Der Schutz der Grund- und Menschenrechte in der Europäischen Union, in Waldemar Hummer (Hrsg.), *Die Europäischen Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, Wien, 1998, p. 71 et seq.; Olivier De Schutter, Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam, in Yves Lejeune, *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1998, p. 153 et seq.; Jan Bergmann, Grundrechte und Nichtdiskriminierung, in Jan Bergmann e. a. (Hrsg.), *Der Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages*, 1998, p. 23 et seq.; Madeleine Colvin, e. a., Human Rights and Accountability after the Amsterdam Treaty, *European Human Rights Law Review (EHLRL)*, 1998, p. 191 et seq.; Lucia Serena Rossi, Con il Trattato di Amsterdam l'Unione è più vicina ai suoi cittadini?, *Dir. Un. Eur.*, 1998, p. 339 et seq.; Araceli Mangas Martín, El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario, *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia (G.J)*, 1998, p. 44 et seq.; J. Javier Laso Pérez, El Tratado de Amsterdam y el respeto de la democracia y los derechos humanos, *Boletín europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)*, 1998, n.º 2, p. 31 et seq.; Sean Van Raepenbusch, Les résultats du Conseil européen (les 16 et 17 juin 1997). Présentation générale du Traité d'Amsterdam, *Actualités de Droit (Act. Dr.)*, 1998, p. 25 et seq.; K. Lenaerts e. a., Le traité d'Amsterdam, *Journal des Tribunaux - Droit Européen (JT - Dr. Eur.)*, 1998, p. 33 et seq.; Frédéric Sudre, La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam: Vers un nouveau système de protection des droits de l'homme?, *Juriscasseur Périodique - La semaine juridique (JCP - La semaine juridique)*, 1998, n.ºs. 1 e 2, p. 9 et seq.; Meinhard Hilf, Amsterdam - Ein Vertrag für die Bürger?, *EuR*, 1997, p. 354 et seq.; Patrick Wachsmann, Les droits de l'homme, *RTDE*, 1997, p. 883 et seq.; Stefania Negri, La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento alla luce del Trattato di Amsterdam, *Dir. Un. Eur.*, 1997, p. 773 et seq.

<sup>37</sup> As vantagens da adesão à CEDH podem ver-se no memorando da Comissão sobre a adesão das Comunidades Europeias à CEDH (publicado no *Bul. CE*, Supl. N.º 2/79, p. 3 et seq.) e no programa da Comissão para 1990, n.º 72, (*Bul. CE*, Supl. 1/90, p. 40) e são as seguintes: a Comunidade ficaria vinculada por um instrumento internacional em matéria de direitos fundamentais, sujeitando-se ao mesmo controlo que os Estados-membros; passaria a existir um catálogo de direitos, que seria o fundamento jurídico das decisões do TJ, o que contribuiria para aumentar a certeza jurídica; a Convenção seria incorporada na ordem jurídica comunitária.

Sobre as vantagens e desvantagens de adesão à Convenção, ver Rui Medeiros, A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Estado português, in *Ncs 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, Lisboa, 2001, p. 58 et seq.; Vital Moreira, A Carta e a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), in *AAVV, Carta...*, p. 89 et seq.; Hans Christian Krüger; / Jörg Polakiewicz, Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, *EuGRZ*, 2001, p. 92 et seq.; Florence Benoit-Rohmer, L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)*, 2000, p. 57 et seq.; A. G. Toth, The European Union and Human Rights: the Way Forward, *CMLR*, 1997, p. 502 et seq.; Ingrid Persaud, Where do we go from here? Fundamental Rights in the Post-Maastricht Legal Order, *Saarbrücken*, 1995, p. 12 et seq.; Rui Manuel Moura Ramos, L'adhésion de la Communauté à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, in *Das Comunidades à União Europeia*, Coimbra, 1994, p. 199 et seq.; Jean Paul Jacqué, The Convention and the European Communities, in R. St. Macdonald e. a., *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, p. 889 et seq.; Robert Lacourt, Cour européenne des Droits de l'Homme et Cour de justice des Communautés européennes, *Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Köln, 1988, p. 335; Eberhard Grabitz, *Ein Grundrechtskatalog...*, p. 120 et seq.; Christian Starck, *Ein Grundrechtskatalog...*, p. 547. No sentido da inutilidade da adesão, devido ao facto de a Convenção vincular a Comunidade que se substituiu aos seus Estados-membros, ver Pierre Pescatore, La Cour de justice des Communautés européennes et la Convention européenne des Droits de l'Homme, in *Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, p. 441 et seq.

<sup>38</sup> Parecer, de 28/3/96, Rec. 1996, p. I-1.759 et seq.

<sup>39</sup> Para um comentário do parecer 2/94, veja-se Nadja Theurer, *Das Verhältnis der EG zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Eine Analyse des Gutachtens 2/94 des EuGH*, Zürich, 1998, *máxime*, p. 43 et seq.; A. G. Toth, The European Union and Human Rights: the Way Forward, *CMLR*, 1997, p. 491 et seq.; Ulrich Häde, Zur Abgrenzung des Art 235 EGV von der Vertragsänderungen: neue Erkenntnisse durch das Gutachten 2/94 des EuGH vom 28.3.1996?, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 1997, p. 13 et seq.; Patrick Wachsmann, L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *RTDE*, 1996, p. 467 et seq.; Tobias Jaag, Beitritt der EG zur EMRK?: zum Gutachten 2/94 des Europäischen Gerichtshofs, *Aktuelle Juristische Praxis*, 1996, p. 980 et seq.; Lucia Serena Rossi, Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 839 et seq.; Jean-François Flauss, L'avis 2/94 de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 28 mars 1996, *Bulletin des droits de l'homme (Bull. D.H.)*, 1996, p. 1 et seq.; Olivier De Schutter e. a., L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de droits de

Tribunal considerou neste parecer que, no quadro jurídico então vigente, a comunidade não tinha competência para aderir à CEDH, pelo que esta continua a fazer parte dos princípios gerais de direito que a União deve respeitar.

Assim, o ponto da situação, em matéria de protecção dos direitos fundamentais, a partir do Tratado de Amesterdão, é o seguinte:

- os direitos fundamentais constituem uma das bases axiológicas da União Europeia, segundo os arts. 6.º, n. 1,<sup>40</sup> e 7.º do TUE;
- não existe um catálogo de direitos fundamentais próprio da União;
- nem a Comunidade nem a União têm competência para aderir à CEDH.

### 2.3 A insuficiência das soluções encontradas

A inexistência de um catálogo de direitos fundamentais que permita ao indivíduo saber *a priori*, ou seja, antes do recurso a um qualquer tribunal, quais os direitos de que dispõe, aliado à ampla margem de manobra de que o TJ goza por esse facto, impedem uma protecção adequada dos direitos fundamentais. A consagração do direito fundamental no direito comunitário acaba por depender mais de razões processuais, qual seja a de que o processo chegue ao TJ, do que de razões substanciais.

Assim, a incerteza, bem como o carácter fragmentário dos direitos fundamentais, que obtêm consagração no direito comunitário, conduzem a uma insuficiente protecção do direito fundamental na sua vertente subjectiva no âmbito da ordem jurídica comunitária.

A formulação do art. 6.º, n. 2, do TUE no que se refere à remissão para as tradições constitucionais dos Estados-membros, para além de não resolver o problema da identificação do direito, também não soluciona o problema do seu conteúdo, pois o mesmo direito pode ter um conteúdo diferente nos vários Estados-membros.

Esta falta de uma identificação clara do direito e do seu conteúdo prejudica a vertente objectiva do direito, pois não é possível destacar quais os valores objectivos que lhe estão subjacentes e que vão orientar toda a actividade hermenêutica e a actividade legislativa.<sup>41</sup>

Foi tendo em conta todo este cenário que o Conselho Europeu de Colônia, de 3 e 4 de junho de 1999, decidiu que era necessário elaborar uma Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.<sup>42</sup>

l'homme. À propos de l'avis 2/94 de la Cour de Justice des Communautés, *CDE*, 1996, p. 55 et seq.; Concepción Escobar Hernández, Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: el fin de una vieja controversia?, *Rev. Inst. Eur.*, 1996, p. 817 et seq.; Giorgio Gaja, Opinion 2/94, *CMLR*, 1996, p. 973 et seq.

<sup>40</sup> Segundo o art. 6.º, n.º 1, "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, princípios que são comuns aos Estados-membros". Sobre as bases axiológicas do Tratado da União Europeia, ver o nosso estudo (Martins, *A Natureza...*, p. 349 et seq.).

<sup>41</sup> Sobre a distinção entre a vertente subjectiva e objectiva dos direitos fundamentais, ver Luc Sasso, Les fonctions des droits fondamentaux en Europe, in Constance GREWE (dir), *Questions sur le droit européen - Actes du colloque de Caen (23.02.1996)*, Caen, 1996, p. 161 et seq.

<sup>42</sup> Conclusões publicadas no *Boletim da União Europeia* n.º. 6/1999.

### 3 A carta dos direitos fundamentais da União Europeia

#### 3.1 O enquadramento da Carta no processo de constitucionalização da União Europeia

Antes de mais cumpre afirmar que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia aprovada em Nice, em 07.12.2000, se deve inserir num processo mais vasto, qual seja o da constitucionalização da União Europeia<sup>43-44</sup> e num movi-

<sup>43</sup> Há muito que a doutrina vem debatendo questões como a existência ou não de uma Constituição Europeia, a emergência ou não de um constitucionalismo europeu e a constitucionalização ou não dos Tratados institutivos das Comunidades e da União Europeias. Ao longo dos tempos têm-se encontrado defensores tanto de uma tese como de outra. Com o propósito de fornecer ao leitor pistas para investigação indicam-se a seguir os principais trabalhos que sobre estes assuntos se debruçaram. Ana Maria Guerra Martins, *A natureza...*, p. 303 et seq.; Ingolf Pernice e. a., *De la Constitution composée de l'Europe*, *RTDE*, 2000, p. 623 et seq.; Christian Walter, *Die Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion*, *DVBl*, 2000, p. 1 et seq.; Jean-Claude Piris, *L'Union européenne a-t-elle une constitution? Lui en faut-il une?*, *RTDE*, 1999, p. 599 et seq.; Ingolf Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Revisited?*, *CMLR*, 1999, p. 703 et seq.; Christian Koenig, *Ist die Europäische Union verfassungsfähig?*, *DöV*, 1998, p. 268 et seq.; Francisco Lucas Pires, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Coimbra, 1997; Dominique Rousseau, *European Constitutional Heritage: a Condition for European Constitutional Law*, *The Federalist (Fed.)*, 1997, p. 62; Denis Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, 1997, p. 33 et seq.; Markus Heintzen, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, *EuR*, 1997, p. 1 et seq.; J. H. H. Weiler, *The Reformation of European Constitutionalism*, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 1997, p. 97 et seq.; Manfred Zuleeg, *The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario*, *European Law Review (ELR)*, 1997, p. 19 et seq.; Marcel Kaufmann, *Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im Europäischen Staatenverbund*, *Der Staat*, 1997, p. 521 et seq.; Carla Amado Gomes, *A natureza constitucional do Tratado da União Europeia*, Lisboa, 1997, p. 33 et seq.; Gil Carlos Rodríguez Iglesias, *Zur «Verfassung» der Europäischen Gemeinschaft*, *EuGRZ*, 1996, p. 125 et seq.; Walter van Gerven, *Toward a Coherent Constitutional System within the European Union*, *European Public Law (EPL)*, 1996, p. 81 et seq.; Dieter H. Scheuing, *Quelle constitution pour l'Europe?*, in Constance Grewe, *Question sur le droit européen*, Caen, 1996, p. 13 et seq.; Theodor Schilling, *Treaty and Constitution. A Comparative Analysis of an Uneasy Relationship*, *MJ*, 1996, p. 47 et seq.; Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?*, München, 1995, p. 47 et seq.; Christiane Gouaud, *Le projet de Constitution européenne*, *Revue française de Droit constitutionnel (RFDC)*, 1995, p. 287 et seq.; Roland Bieber, *Steigerungsformen der Europäischen Union: Eine Europäische Verfassung*, in Jörn IPSEN e. a., *Verfassungsrecht im Wandel*, Köln, 1995, p. 291 et seq.; *Idem*, *Verfassungsgebung und Verfassungsänderung in der Europäischen Union*, in Roland Bieber e. a., *L'espace constitutionnel européen*, Zürich, 1995, p. 313 et seq.; Thomas Läufer, *Zum Stand der Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union*, *Gedächtnisschrift Grabitz*, p. 355 et seq.; Maria Luisa Fernandez, *Constitutional Values and Principles in the Community Legal Order*, *MJ*, 1995, p. 129 et seq.; Francis Snyder, *Constitutional Law in the European Union: First Step Towards an Analytical Framework*, in Esa Paasivirta e. a., *Principles of Justice and the Law of the European Union - Proceedings of the COST A 7 Seminar*, Helsinki, 1995, p. 87 et seq.; Jean-Victor Louis, *La constitution de l'Union européenne*, in Mario Telò (dir.), *Democratie et construction européenne*, Bruxelles, 1995, p. 331; Matthias Herdegen, *Vertragliche Eingriffe in das «Verfassungssystem» der Europäischen Union*, *Festschrift Everling*, vol. I, p. 447 et seq.; Torsten Stein, *La Constitución europea. Pasado, presente y futuro*, *Anuario Jurídico de la Rioja*, p. 235 et seq.; Andreas Heldrich, e. a., *European Constitutionalism*, in Marie-Theres Tinnefeld e. a., *Informationgesellschaft und Rechtskultur in Europa: Informationelle und politische Teilhabe in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 1995, p. 204 et seq.; Viad Constantinesco, *Hacia la emergencia de un derecho constitucional europeo?*, *Cuad. Const. de la Cátedra Fabrice Furió Cerioi*, 1994, p. 5 et seq.; Paul D. Marquardt, *Deficit Reduction: Democracy, Technocracy, and Constitutionalism in the European Union*, *Duke Journal of Comparative and International Law (Duke J. Comp. & Int'l L.)*, 1994, p. 282 et seq.; L. Hancker, *Constitutionalism, the Community Court and International Law*, *Netherlands Yearbook of International Law (NYIL)*, 1994, p. 259 et seq.; Ian Harden, *The Constitution of the European Union*, *Public Law (PL)*, 1994, p. 609 et seq.; Markus Heintzen, *Hierarchierungsprozesse innerhalb des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft*, *EuR*, 1994, p. 35 et seq.; Armin von Bogdandy, *Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union*, in Armin von Bogdandy, *Die Europäische Option*, Baden-Baden, 1993, p. 97 et seq.; *Idem*, *Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung*, in Thomas Danwitz e. a., *Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit*, Stuttgart, 1993, p. 9 et seq.; Luis María Díez-Picazo, *Reflexiones sobre la idea de Constitución europea*, *Rev. Inst. Eur.*, 1993, p. 533 et seq.; Daniela Obradovic, *Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty*, *LIEI*, 1993, p. 1 et seq.; Roland Bieber, *Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft*, in Rudolf Wildenmann (Hrsg), *Staatswerdung Europas?*, Baden-Baden, 1991, p. 393 et seq.; John Temple Lang, *The Development of European Community Constitutional Law*, *The International Lawyer (Int'l Law)*, 1991, p. 455 et seq.; Sabino Cassese, *La Costituzione Europea*, *Quaderni Costituzionali (Quad. Cost.)*, 1991, p. 487 et seq.; Jean-Paul Jacqué, *Cours général de droit communautaire*, *RCADÉ*, vol. I-1, Dordrecht, 1990, p. 237 et seq.; G. Federico Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, *CMLR*, 1989, p. 595 et seq.; Roland Bieber, *Zur Verfassungsentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, Osnabrück, 1988, p. 2 et seq.; Hans Peter Ipsen, *Europäische Verfassung - Nationale Verfassung*, *EuR*, 1987, p. 195 et seq.; Trevor C. Hartley, *Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community*, *The American Journal of Comparative Law (AJCL)*, 1986, p. 229 et seq.; Roland Bieber, e. a., *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1984, p. 13 et seq.; Eberhard Grabitz, *Methoden der Verfassungspolitik in der Gemeinschaft*, in *Das Europa der zweiten Generation - Gedächtnisschrift für Christoph SASSE*, Baden-Baden, 1981, p. 105 et seq.; Eric Stein, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, *The American Journal of International Law (AJIL)*, 1981, p. 1 et seq.

<sup>44</sup> No mesmo sentido, ver Rui Medeiros, *A Carta...*, p. 17 et seq.; Gráinne de Búrca, *The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, *ELR*, 2001, p. 127; Koen Lenaerts /; Eddy De Smutter, *A «Bill of Rights» for the European Union*, *CMLR*, 2001, p. 298 et seq.; Ricardo Alonso García, *La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, *GJ*, 2000, p. 10. Contra, J. J. Gomes Canotilho, *Compreensão jurídico-política da Carta*, in *AAVV, Carta...*, p. 13 et seq.

mento já relativamente consolidado de implicação dos indivíduos,<sup>45</sup> isto é, dos seres humanos enquanto tais, no processo de integração europeia.<sup>46</sup>

Efectivamente, de acordo com as modernas correntes constitucionalistas, sem a protecção dos direitos fundamentais não se poderá falar da existência de Constituição.

O preâmbulo da Carta parece corroborar este entendimento em vários considerandos. Em primeiro lugar, a referência, no 1.º considerando, aos povos da Europa, e não às Altas Partes contratantes, como é usual nos preâmbulos dos Tratados, aponta no sentido de um maior envolvimento dos cidadãos no processo de elaboração da Carta. Em segundo lugar, deve referir-se a afirmação de que a União coloca o ser humano no cerne da sua acção. Em terceiro lugar, o preâmbulo precisa que as pessoas individualmente consideradas, assim como a comunidade humana e as gerações futuras adquiram responsabilidades e deveres, por força do gozo dos direitos enunciados na Carta.

A Carta deve, portanto, ser valorada como mais um passo num caminho que se iniciou na década de 50 com a criação das Comunidades Europeias, e não como um elemento de ruptura com o passado.<sup>47</sup>

### 3.2 Os objectivos da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

Segundo o mandato do Conselho Europeu de Colónia, acima referido, o objectivo da Carta não é o de criar direitos novos, o que não deixou de ser objecto de críticas,<sup>48</sup> mas sim o de tornar visíveis os direitos que já existem e que fazem parte do património comum dos europeus. Assim, um dos principais objectivos da Carta é a segurança jurídica e a conseqüente protecção dos cidadãos.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> As bases jurídicas da implicação, ou dito de outro modo, do envolvimento dos cidadãos no processo de integração europeia constavam do Tratado – do preâmbulo e de algumas das suas disposições, como era o caso das normas atinentes ao princípio da não discriminação em função da nacionalidade (art. 7.º, actual art. 12), à livre circulação de pessoas (arts. 48 e seguintes, actuais arts. 39 e seguintes) ou à política social (arts. 117 e seguintes - actuais arts. 136 e seguintes) –, mas, na verdade, foi ao Tribunal que coube desenvolver os princípios que, através da integração de certas lacunas, contribuíram para aperfeiçoar a protecção jurídica conferida aos cidadãos pela ordem jurídica comunitária.

Desse labor jurisprudencial destacam-se, para além da protecção dos direitos fundamentais, o princípio do efeito directo das normas comunitárias nas ordens jurídicas estaduais, o princípio da tutela judicial efectiva e a interpretação lata das normas atinentes à livre circulação de pessoas.

As revisões do Tratado efectuadas em Maastricht e em Amsterdão também contribuíram para atingir o desiderato da “humanização” da União, através da introdução das normas relativas à cidadania da União (arts. 17 e seguintes do Tratado CE), do reforço dos poderes do Parlamento Europeu e das alterações introduzidas nas políticas comunitárias, designadamente na política social (arts. 136 e seguintes do Tratado CE).

Para maiores desenvolvimentos sobre este assunto, ver Ana Maria Guerra Martins, *A natureza...*, p. 75 et seq., 130 et seq. e 181 et seq., e toda a bibliografia aí citada.

<sup>46</sup> Neste sentido, Armin von Bogdandy, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, *CMLR*, 2000, p. 1307 et seq.; Albrecht Weber, *Die Europäische Grundrechtscharta - auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, *NJW*, 2000, p. 537 et seq.

<sup>47</sup> Contra, Armin von Bogdandy, *The European...*, p. 1.333 et seq.

<sup>48</sup> Uma das principais vozes que se levantou contra a necessidade de uma Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia foi a de J. H. H. Weiler. Este autor defendeu, em alternativa à Carta, o aditamento de uma alínea ao art 3.º, que incluísse uma política de direitos fundamentais. J. H. H. Weiler, Editorial: *Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?*, *ELJ*, 2000, p. 95 et seq.

<sup>49</sup> Neste sentido, Rui Medeiros, *A Carta...*, p. 15 et seq.; António Vitorino, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *RDUE*, 2000, p. 501.

As fontes de inspiração da Carta são, no que diz respeito aos direitos civis e políticos, a Convenção Europeia de Direitos do Homem, em matéria dos direitos do cidadão, o próprio Tratado, e em relação aos direitos sociais, a Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989 e a Carta Social Europeia de 1961.

Do exposto decorre que a força jurídica das fontes inspiradoras da Carta é diversa.

Os direitos civis e políticos vão inspirar-se numa convenção internacional a que todos os Estados-membros da União Europeia estão vinculados, embora alguns deles tenham apostado reservas a certas regras.<sup>50</sup> Esta convenção tem sofrido modificações ao longo dos tempos, no sentido do aumento dos direitos protegidos<sup>51</sup> e da melhoria do sistema de garantia das normas, sendo de realçar, neste domínio, o Protocolo n. 11, relativo à reestruturação do mecanismo de controle estabelecido na Convenção.<sup>52</sup> Além disso, deve mencionar-se que a Convenção e os seus protocolos foram objecto de interpretação e aplicação pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem num sentido finalista e actualista.<sup>53</sup>

Os direitos do cidadão têm a sua fonte inspiradora no Tratado da União Europeia,<sup>54</sup> que é a primeira fonte do Direito da União Europeia, o que lhe confere desde logo um carácter proeminente.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Sobre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem em geral, ver, entre muitos outros, Irineu Cabral Barreto, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2.ª ed., Coimbra, 1999; Louis-Edmond Pettiti e. a., *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, 2.ª ed., Paris, 1999; Jean-François Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, Paris, 1999, p. 55 et seq.; Frédéric Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 4.ª ed., Paris, 1999; *Idem*, Droits intangibles et/ou droits fondamentaux: y a-t-il des droits prééminents dans la Convention européenne de droits de l'Homme, in *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruxelles, 1995, p. 381 et seq.; J. G. Merrils, The Council of Europe: The European Convention on Human Rights, in Rajja Hanski e. a. (org.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights*. A Textbook, Turku/Abo, 1997, p. 221 et seq.

<sup>51</sup> Os Protocolos nºs 1, 4, 6 e 7 aditaram novos direitos.

<sup>52</sup> Especificamente sobre o Protocolo nº 11, ver Fernando Alvarez-Ossorio Michea, Perfecciones e imperfecciones en el protocolo 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros comentarios a proposito de su entrada en vigor (1-XI-98), *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, 1999, p. 135 et seq.; Jerzy Makarczyk, Le protocole nº 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales: notes de lecture, in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Paris, 1999, p. 439 et seq.

<sup>53</sup> Especificamente sobre a interpretação da Convenção, ver, por todos, Olivier Jacot-Guillarmod, Règles, méthodes et principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, in Louis-Edmond Pettiti e. a. *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, 2ª ed., Paris, 1999, p. 41 et seq.

<sup>54</sup> Sobre a cidadania da União e os direitos do cidadão no Tratado da União Europeia, ver do muito que se tem escrito, Marie José Garot, *La citoyenneté de l'Union européenne*, Paris, 1999; Mª Dolores Blázquez Peinado, Los derechos de la ciudadanía y otros derechos reconocidos a los ciudadanos de la Union: de Maastricht a Amsterdam, *Rev. Der. Com. Eur.*, 1998, p. 261 et seq.; Meinhard Hilf, Die Union und die Bürger: Nicht viel Neues, aber immerhin, *Int. 4/1997*, p. 250; Waldemar Hummer, Der Schutz..., in Waldemar Hummer (Hrsg.), *Die Europäischen...*, p. 98; Jo Shaw, The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union, *ELR*, 1997, p. 554 et seq.; Siofra O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship - From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, *The Hague*, 1996, *passim*; *Idem*, *European Union Citizenship - Options for Reform*, London, 1996; Jean-Denis Mouton, La citoyenneté de l'Union: passé, présent et avenir, *Saarbrücken*, 1996; Stephen Hall, Loss of Union Citizenship in Breach of Fundamental Rights, *ELR*, 1996, p. 132 et seq.; Hall, 1996, p. 132 et seq.; Maria Luísa Duarte, A liberdade de circulação de pessoas e o estatuto de cidadania previsto no Tratado da União Europeia, in AAVV, *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, 1996, p. 167 et seq.; Ulrich K. Preuss, Two Challenges to European Citizenship, in Richard Bellamy e. a., *Constitutionalism in Transformation, European and Theoretical Perspectives*, Oxford, 1996, p. 122 et seq.; Siofra O'Leary, The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law, *CMLR*, 1995, p. 519 et seq.; Michelle C. Everson, e. a., *Concepts, Foundations, and Limits of European Citizenship*, Bremen, 1995; Maximo La Torre, Citizenship: a European Challenge, in Esa Paasivirta e. a., *Principles of Justice and the Law of the European Union - Proceedings of the COST - AJ Seminar, Helsinki*, 1995, p. 125 et seq.; Yves Gautier, Art 8 a 8E, in Vlad Constantinesco e. a., *Traité sur l'Union Européenne*, Paris, 1995, p. 129 et seq.; Rui Manuel Moura Ramos, Les nouveaux aspects de la libre circulation des personnes. Vers une citoyenneté européenne, in *Das Comunidades à União Europeia*, Coimbra, 1994, p. 249 et seq.; *Idem*, Maastricht e os Direitos do Cidadão Europeu, in AAVV, *A União Europeia*, Coimbra, 1994, p. 93 et seq.; David O'Keefe, Union Citizenship, in David O'Keefe e. a., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 87 et seq.; Carlos Closa, Citizenship of the Union and Nationality of Member States, in David O'Keefe e. a., *Legal ...*, p. 109 et seq.; Jim Cloos, e. a., Le traité de Maastricht

Os direitos sociais, pelo contrário, inspiram-se numa fonte que não tem valor vinculativo – a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores – e numa convenção do Conselho da Europa, que é objecto de uma aplicação assimétrica pelos vários Estados-partes.

Ora, a diferente natureza das fontes de onde provêm os direitos consagrados na Carta não pode deixar de ter consequências no resultado final que se vai conseguir com a Carta. A ser verdade o que acaba de se afirmar, os direitos sociais constituirão decerto o “parente pobre” da Carta.

### 3.3 O processo de elaboração da Carta

Um último aspecto para o qual gostaríamos de chamar a atenção, antes de entrar na análise dos direitos sociais propriamente ditos, diz respeito ao processo de elaboração da Carta.

Este processo pode considerar-se bastante original. Em vez da nomeação de um grupo de peritos dos Estados-membros, que deveriam apresentar as suas conclusões ao Conselho, ou ao Conselho Europeu, o Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999,<sup>56</sup> optou por criar um grupo em que estivessem representadas as várias bases de legitimidade política. Assim, estiveram representados os parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu, os governos dos Estados-membros e a Comissão. Estiveram ainda presentes, como observadores permanentes, o Conselho da Europa e o Tribunal de Justiça, com direito a usar da palavra. Além disso, verificou-se uma grande abertura à sociedade civil.

O grupo autodenominou-se Convenção, fazendo lembrar a Convenção de Filadélfia que elaborou a Constituição norte-americana. Porém, convém salientar que esta convenção não pode ser encarada como uma assembleia constituinte, pois feita-lhe, desde logo, a legitimidade democrática, uma vez que nem os membros do Parlamento Europeu nem os dos parlamentos nacionais, eleitos por sufrágio directo e universal, estavam mandatados pelos seus eleitores para criar uma carta de direitos fundamentais que se destinasse a servir de base a uma Constituição Europeia.

Não obstante, este processo de elaboração teve as suas vantagens, pois esteve muito mais próximo dos cidadãos da União do que os processos de nomeação de um grupo de peritos até agora ensaiados.

.....  
- genese, analyse, commentaires, Bruxelles, 1993, p. 162 et seq.; Robert Kovar, e. a., La citoyenneté européenne, *CDE*, 1993, p. 285 et seq.; Hans Ulrich Jessurun D'oliveira, European Citizenship: Its Meanings, its Potential, in J. Monar e. a., *The Maastricht Treaty on European Union*, Brussels, 1993, p. 81 et seq.; Hans Claudius Taschner, The Rights of the European Citizen Under the Maastricht Treaty: Achievements and Open Questions, in J. Monar e. a., *The Maastricht...*, p. 107 et seq.; Carlos Jimenez Piernas, La protección diplomática y consular del ciudadano de la Union Europea, *Rev. Inst. Eur.*, 1993, p. 9 et seq.; Astéris Pliakos, Les conditions d'exercice du droit de pétition, *CDE*, 1993, p. 317 et seq.; J. Liñan Nogueras, De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Union, *GJ*, 1992, p. 65.

<sup>55</sup> Sobre os direitos do cidadão na Carta, ver Emmanuelle Bribosla / Olivier; De Schutter, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JT*, 2001, p. 99 et seq.; Denys Simon, Les droits du citoyen de l'Union, *RUDH*, 2000, p. 22 et seq.

<sup>56</sup> As conclusões do Conselho Europeu de Tampere estão publicadas no *Boletim da União Europeia* nº 10/1999.

Além disso, do ponto de vista da legitimidade democrática, apresentou vantagens relativamente ao processo de revisão, previsto no art. 48 do Tratado da União Europeia. Na verdade, neste último caso, os parlamentos nacionais só participam numa fase em que o texto aprovado pela conferência intergovernamental já se não pode alterar e o Parlamento Europeu tem uma competência essencialmente consultiva.

Assim sendo, se tivermos em conta que uma das principais críticas, que se faz ao actual processo de revisão do Tratado, é a do seu déficite democrático, poder-se-á admitir que, se no futuro se vier a equacionar a alteração das normas de revisão, este será decerto um modelo a ponderar.<sup>57</sup>

## 4 Os direitos sociais consagrados na Carta

### 4.1 As razões que levaram à dificuldade de obter consensos

As dificuldades para se chegar a um consenso no seio da Convenção foram inúmeras,<sup>58</sup> pois a forma de encarar a protecção dos direitos fundamentais no seio da União nem sempre é coincidente e as tradições constitucionais dos diferentes Estados-membros em matéria de direitos fundamentais também são bastante divergentes.<sup>59</sup>

Se ao nível dos direitos civis e políticos as principais discussões no seio da Convenção se situaram ao nível da redacção dos preceitos,<sup>60</sup> já ao nível dos direitos sociais, as divergências se afiguraram mais profundas, estendendo-se à própria consagração destes direitos na Carta.<sup>61</sup>

As principais razões que tornaram mais difícil obter um consenso sobre os direitos sociais do que sobre os direitos civis e políticos foram as seguintes:

- a) as fontes de inspiração dos direitos sociais são menos sólidas do que as fontes inspiradoras dos direitos civis e políticos e dos direitos do cidadão;

<sup>57</sup> Acentuando o carácter inédito do processo de elaboração da Carta, bem como as suas repercussões no futuro processo de revisão, ver Wolfgang Dix, *Charte des droits fondamentaux et convention – de nouvelles voies pour réformer l'UE?*, *RMCUE*, 2001, p. 307 et seq.; Francisco Del Pozo Ruiz, *Diez notas a propósito de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, *BEUR*, 2001, p. 60 et seq.; Gráinne de Búrca, *The Drafting...*, p. 131 et seq.; Jean-Paul Jacqué, *La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne*, *RUDH*, 2000, p. 3 et seq.; Jacqueline Duthéil De La Rochère, *La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, *RMCUE*, 2000, p. 223 et seq.; *Idem*, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: quelle valeur ajoutée, quel avenir?*, *RMCUE*, 2000, p. 674 et seq.; Albrecht Weber, *Die Europäische...*, p. 538.

<sup>58</sup> Sobre as discussões no seio da Convenção, ver Stephán Grigolli, *The Current Discussion on the EU Charter of Fundamental Rights*, *The European Legal Forum*, 2000, p. 2 et seq.; António Vitorino, *La Charte...*, p. 499 et seq.; Tim Eicke, *The European Charter of Fundamental Rights unique opportunity or unwelcome distraction*, *EHRLR*, 2000, p. 280 et seq.; Ricardo Alonso Garcia, *La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, *GJ*, 2000, p. 7 et seq.

<sup>59</sup> Sobre as tradições constitucionais dos Estados-membros da União Europeia em matéria de direitos fundamentais, ver, por todos, Constance Grewe, e. a., *Droits constitutionnels européens*, Paris, 1995, p. 140 et seq.

<sup>60</sup> Sobre os direitos civis e políticos na Carta, ver Emmanuelle Bribosia; / Olivier De Schutter, *La Charte...*, p. 84 et seq.; Patrick Wachsman, *Droits civils et politiques*, *RUDH*, 2000, p. 15 et seq.

<sup>61</sup> Sobre as dificuldades de inserção dos direitos sociais na Carta, ver Oliver De Schutter, *La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la garantie des droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire*, *RUDH*, 2000, p. 41 et seq.; Jacqueline Duthéil De La Rochère, *La Charte...*, p. 676 et seq.

- b) as divergências nacionais, quanto aos direitos sociais, são muito acentuadas;<sup>62</sup>
- c) as atribuições da União Europeia em matéria de política social são, de um modo geral, complementares ou subsidiárias em relação às dos Estados.

Quanto ao primeiro aspecto, cumpre relembrar que a Carta Comunitária de Direitos Fundamentais Sociais dos Trabalhadores de 1989 não é vinculativa e a Carta Social Europeia de 1961 tem sido aplicada em obediência ao princípio da geometria variável.

No que diz respeito ao segundo aspecto mencionado, importa frisar que existem divergências muito acentuadas na forma de encarar constitucionalmente os direitos sociais. A par de sistemas constitucionais que se podem designar como minimalistas, como sejam o do Reino Unido, da Irlanda, da Áustria, da Alemanha e da Dinamarca, encontram-se outros sistemas que se podem considerar maximalistas, como o da França, da Espanha ou de Portugal. Numa zona intermédia situam-se a Bélgica, o Luxemburgo, a Grécia, a Suécia e a Finlândia. Além disso, deve ainda acrescentar-se que os Estados-membros também não comungam dos mesmos princípios em matéria de política social.

Finalmente, para compreender na íntegra as razões que tornaram tão difícil a negociação em sede de direitos sociais, há que recuar até às origens do processo de integração europeia. A Europa comunitária nasce sob o signo do mercado, o que implica, designadamente, a liberdade de circulação de pessoas e a livre-concorrência. Daqui decorre que foi deixada uma grande margem de manobra aos Estados-membros no domínio da protecção dos direitos sociais, desde que esses direitos não constituíssem entraves nem à liberdade de circulação de pessoas nem à livre-concorrência.<sup>63</sup>

Na verdade, o Direito da União Europeia não impõe um nível mínimo de protecção social, mas também não o impede. E mais: o Direito da União Europeia nem sequer proíbe a regressão em matéria social. O princípio vigente neste domínio é, sem dúvida, o da autonomia dos Estados-membros.<sup>64</sup>

Do exposto não se deve, contudo, inferir o desinteresse do Direito da União Europeia pela política social. Nas negociações do Tratado de Amesterdão as questões sociais adquiriram uma grande relevância, tendo o Tratado procurado dar um novo impulso a esta política.

As normas que actualmente dizem respeito à política social estão previstas nos arts. 136 a 148 do Tratado CE e resultam da fusão das normas que já consta-

<sup>62</sup> Para um estudo comparativo dos direitos constitucionais nacionais no que toca aos direitos sociais, veja-se Constance Grewe, *Les droits sociaux constitutionnels: propos comparatifs à l'aube de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, RUDH, 2000, p. 85 et seq.

<sup>63</sup> Sobre o defasamento entre o vínculo económico e o vínculo social na União Europeia, ver Gonzalo Maestro Buelga, *Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea*, *Rev. Der. Com. Eur.*, 2000, p. 123 et seq.

<sup>64</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre estas questões, ver Oliver De Schutter, *La contribution...*, p. 33 et seq.

vam do Tratado com as que faziam parte do acordo social, do qual o Reino Unido se tinha auto-excluído.

Na verdade, em Amesterdão não se introduziram alterações substanciais às normas que já vigoravam no Tratado ou no acordo social. Porém, são de realçar duas inovações. A primeira é a referência no art. 136 de que a Comunidade e os Estados-membros devem ter presentes na sua actuação os direitos sociais fundamentais, tal como constam da Carta Social Europeia de 1961 e da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989, e a segunda diz respeito à aplicação do processo de co-decisão em relação à adopção de algumas decisões – arts. 137, n. 2, 141, n. 3 –, das quais se destacam as relativas ao princípio da igualdade entre o homem e a mulher.

A inclusão do acordo social no Tratado é uma clara manifestação da preocupação de “humanização” deste. Efectivamente, as diferenças de política social entre os diversos Estados-membros são uma razão de peso para os cidadãos sentirem a construção europeia como algo de longínquo e que ainda não lhes diz totalmente respeito. A criação de um direito social comum, que o cidadão pudesse invocar em qualquer país da Europa comunitária, e contra o seu próprio Estado-membro, seria, indubitavelmente, um grande passo na aproximação da União aos cidadãos.

Os objectivos da política social estão enunciados no art. 136 e são a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, a protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões.

A Comunidade procurará atingir estes objetivos, apoiando e completando as acções dos Estados-membros, de acordo com o art. 137, e através da harmonização e aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros.

Os Direitos dos Estados apresentam, nestes domínios, como já se disse, diferenças muito acentuadas, pelo que a construção da política social comum não será tarefa fácil. Aliás, a prová-lo está o facto de certas áreas se encontrarem excluídas da actuação comunitária, como, por exemplo, as remunerações, o direito sindical, o direito à greve e o direito ao *lock-out* (art. 137, n. 6), e outras exigirem decisões do Conselho, por unanimidade, como quais sejam, por exemplo, a segurança social e a protecção social dos trabalhadores, a protecção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato, a representação e defesa colectiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais.

Por fim, no sentido da maior democratização da política social, importa realçar a previsão da participação dos parceiros sociais na legislação comunitária (art. 138).<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Sobre a política social no Tratado de Amesterdão, ver Francisco Lucas Pires, *Amsterdão. Do Mercado à Sociedade Europeia?*, Cascais, 1998, p. 51 et seq.; Ulrich Rungaldier, *Die Neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages und die Übernahme des "Sozialabkommens"*

#### 4.2 Existe um mínimo denominador comum europeu em matéria de direitos sociais?

Perante as dificuldades acabadas de apontar, especialmente as respeitantes à diversidade dos direitos sociais consagrados nas Constituições dos Estados-membros, faz todo o sentido colocar a questão de saber se é possível deduzir um mínimo denominador comum europeu, ou para utilizar uma expressão já consagrada, que se deve a Peter Häberle (1991, p. 261 et seq.), um direito constitucional comum europeu<sup>66</sup> no domínio dos direitos sociais, do qual se poderiam extrair princípios comuns que constituiriam a base para a elaboração da Carta.

Para alguns,<sup>67</sup> esse denominador comum inclui o direito ao trabalho, à protecção social, à instrução e à formação e o direito às condições mínimas de existência.

Ora, a Carta tinha de partir deste mínimo, mas poderia sempre ultrapassá-lo, como parece ter acontecido.

#### 4.3 A sistematização dos direitos sociais consagrados na Carta

A inclusão dos direitos sociais na Carta deveu-se essencialmente aos franceses, apoiados pelos italianos, belgas, espanhóis e pela maioria dos alemães, com a oposição dos países nórdicos, da Holanda, da Irlanda e do Reino Unido, pois estes últimos consideram a afirmação constitucional dos direitos sociais como uma causa de rigidez e acreditam mais na flexibilidade e na negociação entre parceiros sociais do que na legislação centralizada.<sup>68</sup>

Ao contrário do que a sistematização da Carta<sup>69</sup> poderia fazer supor, os direitos sociais não estão todos consagrados no Capítulo IV, relativo à solidariedade, nem esse capítulo abrange apenas os direitos sociais.

É certo que a maior parte desses direitos aparecem no Capítulo IV (arts. 27 e seguintes), mas também existem referências a direitos sociais nos capítulos referentes à liberdade – a liberdade sindical, incluindo o direito de constituir sindicatos (art. 12), o direito de acesso à formação profissional e contínua (art. 14, n. 1), a liberdade profissional e o direito de trabalhar (art. 15) e a liberdade de empresa (art.

.....  
in den EG-Vertrag, in Waldemar Hummer (Hrsg.), *Die Europäischen...*, p. 208 et seq.; Sean Van Reapensbusch, Les résultats du Conseil européen (les 16 et 17 juin 1997). Présentation générale du Traité d'Amsterdam, *Act. Dr.*, 1998, p. 30; Lammy Betten, The Democratic Deficit of Participatory Democracy in Community Social Policy, *ELR*, 1998, p. 20 et seq.; Adelina Adinolfi, L'Innovazione prevista dal Trattato di Amsterdam in tema di politica sociale, *Dir. Un. Eur.*, 1998, p. 563 et seq.; Marc Fallon, e. a., Vers une dimension nouvelle du marché intérieur plus proche du citoyen?, in Yves Lejeune, *Le Traité...*, p. 303 et seq.; Rose Langer, Sozialpolitik, in Jan Bergmann e. a. (Hrsg.), *Der Amsterdamer...*, p. 93 et seq.; Ricardo Gosáldo Bono, Les politiques et actions communautaires, *RTDE*, 1997, p. 784; Jean-Marc Favret, Le Traité d'Amsterdam: une révision à minima de la «charte constitutionnelle» de l'Union Européenne, *CDE*, 1997, p. 571 et seq.

<sup>66</sup> Peter Häberle, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, *EuGRZ*, 1991, p. 261 et seq.

<sup>67</sup> Neste sentido, Constanca Grewe, *Les droits...*, p. 86.

<sup>68</sup> Neste sentido, Jacqueline Dutheil De La Rochère, *La Charte...*, p. 676 et seq.

<sup>69</sup> A Carta começa com um preâmbulo seguido de seis capítulos. O Capítulo I diz respeito à dignidade, o Capítulo II intitula-se liberdades, o Capítulo III refere-se à igualdade, o Capítulo IV tem por título solidariedade e o Capítulo V respeita à cidadania. Por fim, o Capítulo VI contém as disposições gerais.

16) – e à igualdade – igualdade entre homens e mulheres, designadamente, nos domínios do emprego, do trabalho e da remuneração (art. 23, n. 1).

Assim, do ponto de vista sistemático, os direitos sociais aparecem dispersos na Carta.

Por outro lado, o Capítulo IV contém direitos que não se enquadram nos direitos sociais tradicionalmente considerados, mas que fazem parte dos chamados direitos de terceira geração, como quais sejam a protecção do ambiente (art. 37) ou a defesa do consumidor (art. 38). Além destes, devem considerar-se excluídos dos direitos sociais tradicionais a protecção da saúde (art. 35) e o acesso a serviços de interesse económico geral (art. 36).

Pelo contrário, devem considerar-se direitos sociais tradicionais o direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa (art. 27), o direito de negociação e de acção colectiva (art. 28), o direito de acesso aos serviços de emprego (art. 29), o direito à protecção em caso de despedimento sem justa causa (art. 30), o direito a condições de trabalho justas e eqüitativas (art. 31), a proibição do trabalho infantil e protecção dos jovens no trabalho (art. 32), o direito à vida familiar e à vida profissional (art. 33), o direito à segurança social e à assistência social (art. 34).

Daqui resulta que a maior parte dos direitos sociais consagrados na Carta são direitos dos trabalhadores (arts. 27 a 33) ou relacionam-se com o trabalho.<sup>70</sup>

#### 4.4 As fontes de inspiração dos direitos sociais consagrados na Carta

Chegados a este ponto, importa averiguar qual a origem de cada um destes direitos.<sup>71</sup>

O direito à liberdade sindical, incluindo o direito de constituir sindicatos (art. 12) tem a sua origem no art. 11 da CEDH e no art. 11 da Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

O direito de acesso à formação profissional e contínua, previsto no art. 14, n. 1, da Carta, fundamenta-se nas tradições constitucionais dos Estados-membros, bem como no art. 2.º do Protocolo nº 1 da CEDH.

A liberdade profissional e o direito de trabalhar (art. 15) baseiam-se nas normas do Tratado da CE (arts. 39, 43 e 49 e seguintes), na jurisprudência do Tribunal de Justiça e no art. 1.º, n. 2, da Carta Social Europeia e no ponto 4 da Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

<sup>70</sup> Sobre os direitos sociais consagrados na Carta, ver Emmanuelle Bribosia / Olivier De Schutter, *La Charte...*, p. 91 et seq.; Lord Goldsmith Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles, CMLR*, 2001, p. 1.212 et seq.; Florence Benoît-Rohmer, *La Charte...*, p. 1.485 et seq.; Oliver De Schutter, *La contribution...*, p. 41 et seq.; Jacqueline Duthail de la Rochère, *La Charte...*, p. 676 et seq.

<sup>71</sup> O Présidium elaborou uma nota explicativa para cada um dos artigos da Carta, da qual constam as respectivas fontes de inspiração. A referida nota explicativa não tem valor jurídico e destina-se apenas a esclarecer as disposições da Carta.

A liberdade de empresa (art. 16) tem, essencialmente, como base a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

A igualdade entre homens e mulheres, designadamente nos domínios do emprego, do trabalho e da remuneração, referida no art. 23, n. 1, inspira-se no próprio Tratado (arts. 2.º, 3.º, n. 2, e 141, § 3.º), bem como no direito derivado comunitário (directiva 76/207/CEE do Conselho).

O direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa (art. 27) tem a sua origem na Carta Social Europeia (art. 21) e na Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (pontos 17 e 18).

O direito de negociação e de acção colectiva (art. 28) funda-se também na Carta Social Europeia (art. 6.º) e na Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (pontos 12 a 14). Além disso, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considerou o direito de acção colectiva incluído no direito sindical previsto no art. 11 da CEDH.

Os direitos de acesso aos serviços de emprego (art. 29) e à protecção em caso de despedimento sem justa causa (art. 30) foram buscar o seu fundamento à Carta Social Europeia (arts. 1.º, n. 3, e 24, respectivamente), assim como à Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

O direito a condições de trabalho justas e equitativas (art. 31), para além da Carta Social Europeia (arts. 2.º e 3.º) e da Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (pontos 8 e 19), teve a sua fonte de inspiração no direito derivado (directivas 89/391/CEE e 93/104/CE).

A proibição do trabalho infantil e protecção dos jovens no trabalho (art. 32) também teve a sua origem na Carta Social Europeia (art. 7.º), na Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (ponto 20 a 23) e no direito derivado (Directiva 94/33/CE).

O direito à vida familiar (art. 33) inspira-se no art. 16 da Carta Social Europeia e o direito à vida profissional foi buscar inspiração à Directiva 92/85/CEE do Conselho e à Directiva 96/34/CE, assim como ao art. 8.º da Carta Social Europeia e ao art. 27 da Carta Social Europeia revista.

O direito à segurança social e à assistência social (art. 34) teve a sua fonte de inspiração nas normas do Tratado CE (arts. 137 e 140), na Carta Social Europeia (arts. 12, 13, § 4.º, 30 e 31) e na Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (ponto 10).

#### **4.5 Os direitos sociais fora do catálogo da Carta**

A análise do elenco dos direitos sociais consagrados na Carta em comparação com outros instrumentos internacionais, designadamente, a Carta Social Europeia, demonstra que ficaram fora do catálogo alguns direitos importantes, como, por exemplo, o direito dos representantes dos trabalhadores à protecção na

empresa e o direito desses representantes a facilidades que lhe permitam executar rápida e prontamente as suas tarefas. Além disso, também não aparecem mencionados o direito das pessoas idosas à protecção social nem o direito à dignidade no trabalho, assim como o direito dos trabalhadores à protecção dos seus créditos em caso de insolvência do empregador.<sup>72</sup>

Por outro lado, deve referir-se que a Carta restringiu alguns direitos sociais clássicos, como é o caso do direito ao trabalho, que aparece como o direito de trabalhar, o que decerto causará dificuldades de interpretação. Para além deste, também o direito à habitação não aparece consagrado enquanto tal, mas transformouse num direito de ajuda à habitação.

Em matéria de direitos sociais, a Carta ficou, portanto, aquém do *acquis communautaire* e das tradições constitucionais dos Estados-membros mais maximalistas, como é o caso de Portugal,<sup>73</sup> mas ultrapassou o mínimo denominador comum europeu, bem como as tradições constitucionais dos Estados mais minimalistas.

#### 4.6 O regime jurídico dos direitos sociais previstos na Carta

Um dos aspectos mais interessantes da problemática dos direitos sociais é o do seu regime jurídico. Ao contrário do que sucede em algumas Constituições dos Estados-membros, a Carta não consagra qualquer regime jurídico específico para estes direitos.

Efectivamente, as disposições horizontais dos arts. 51 e seguintes aplicam-se indiscriminadamente a todos os direitos, não se distinguindo entre os direitos civis e políticos e os direitos sociais, em obediência ao princípio da indivisibilidade e da universalidade dos direitos.

Mas o certo é que nem todos os direitos apresentam a mesma estrutura nem a mesma densidade, o que, muito provavelmente, se repercutirá no seu regime jurídico.

Dentre os direitos sociais encontramos alguns que se podem configurar como verdadeiros direitos subjectivos, como é o caso da liberdade sindical, enquanto outros se caracterizam como direitos a prestações, como, por exemplo, o direito à segurança social e à assistência social. Ora, no caso dos direitos a prestações, o seu exercício está dependente de medidas de aplicação ou de implementação.

Porém, a Carta não prevê o modo como as regras em causa devem ser implementadas, o que certamente vai dificultar o exercício destes direitos pelos particulares.

<sup>72</sup> Neste sentido, Oliver De Schutter, *La contribution...*, p. 47.

<sup>73</sup> Sobre os direitos sociais na Constituição Portuguesa, ver José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2ª ed., Coimbra, 2001, p. 178 et seq.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, *Direitos Fundamentais*, 3ª ed., Coimbra, 2000, p. 383 et seq.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed., Coimbra, 1999, p. 441 et seq.

A principal razão da ausência de previsão de medidas de aplicação prende-se com a relutância da maior parte dos Estados em admitirem a consagração de obrigações novas, indeterminadas e, eventualmente, dispendiosas, tanto a cargo dos órgãos comunitários, como dos órgãos nacionais.

Naturalmente que a não-consagração das respectivas prestações também vai ter repercussões no conteúdo dos direitos, que, na maior parte dos casos, não é suficientemente preciso, pois existem constantes remissões para as legislações e para as práticas nacionais.

Em nosso entender, essas remissões são ao mesmo tempo causa e consequência do resultado a que se chegou em termos de conteúdo dos direitos.

Além disso, essas constantes remissões podem causar distorções de várias ordens, uma vez que os direitos nacionais, neste domínio, apresentam, como já referimos, divergências consideráveis.

A primeira consequência negativa, que nos ocorre, é a violação do princípio da igualdade, pois, se a definição do conteúdo de certos direitos está dependente das legislações e das práticas nacionais, que, repita-se, são diferentes, nem todos os cidadãos da União Europeia poderão exercer os mesmos direitos do mesmo modo e em igualdade de circunstâncias.

Mas se procurarmos outra perspectiva, o princípio da igualdade poderá funcionar como corrector das distorções provocadas pela forma pouco densa como as normas respeitantes a direitos sociais estão redigidas.

Deve ainda sublinhar-se que, independentemente da ambigüidade quanto à forma de implementação, todos os direitos sociais devem ter um conteúdo mínimo e essencial, pois o art. 52, n. 1, dispõe que “qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta [...] deve respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades (...)”.

Não distinguindo o preceito entre direitos civis e políticos e direitos sociais, mas sim entre direitos e liberdades, os direitos sociais devem considerar-se incluídos na expressão *direitos*.

Porém, surge aqui um problema adicional relacionado com o facto de nem sempre ser claro qual é o conteúdo essencial de cada um dos direitos sociais enunciados na Carta.

Em nosso entender, um critério possível para aferir a essencialidade do conteúdo de um determinado direito é o enunciado no art. 52, n. 3.

Segundo este preceito, nos casos em que os direitos sociais correspondam aos direitos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o sentido e âmbito de aplicação desses direitos é igual ao conferido pela Convenção, a não ser que a Carta garanta uma protecção mais extensa ou mais ampla.

Apesar de os direitos sociais não relevarem do âmbito de aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem consolidou a liberdade sindical, com o reconhecimento implícito do direito de negociação colectiva, e “criou” um novo direito social à igualdade de

tratamento em matéria de prestações sociais.<sup>74</sup> Assim, pelo menos nestes dois casos, o conteúdo destes direitos tem de ser igual ao da Convenção.<sup>75</sup>

Em relação a todos os outros direitos sociais enumerados na Carta, há que procurar esse conteúdo essencial na própria Carta.

Uma vez estabelecido esse conteúdo essencial, o problema que se coloca é o de saber se ele pode ser invocado, ou seja, se goza de aplicação imediata.

Chega-se, pois, à imbricada questão da invocabilidade dos direitos sociais.

#### 4.7 A questão da invocabilidade dos direitos sociais

O problema que aqui está em causa é o de saber contra quem podem ser invocados os direitos constantes da Carta.

Em teoria, são possíveis vários cenários. Os direitos constantes da Carta vinculam apenas as entidades públicas, pertençam elas à União Europeia ou aos Estados-membros, ou, pelo contrário, vinculam também as entidades privadas, quer sejam pessoas singulares, quer sejam pessoas colectivas.

A verdade é que a Carta não responde expressamente a esta questão. Porém, dos arts. 51, n. 1, e 52, n. 2, podem extrair-se alguns critérios para a solução deste problema.

O art. 51, n. 1, define como destinatários da Carta as instituições e os órgãos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-membros, quando apliquem direito da União.

Assim, parece que os direitos podem ser invocados contra entidades públicas da União Europeia e contra entidades públicas dos Estados-membros, mas em ambos os casos com restrições.

No primeiro caso, deve observar-se o princípio da subsidiariedade, quando se trate de atribuições concorrentes da União e dos Estados-membros.<sup>76</sup> Se se tra-

<sup>74</sup> Sobre a evolução dos direitos sociais na CEDH, ver Frédéric Sudre, *Les droits sociaux et la Convention européenne des droits de l'homme*, RUDH, 2000, p. 28 et seq.

<sup>75</sup> Não é líquido que o art 52, n.º 3, da Carta permita uma interpretação no sentido de considerar a Convenção com o sentido que lhe foi dado pela jurisprudência do TEDH. Sobre a relação entre a Carta e a CEDH, ver Rui Medeiros, *A Carta...*, p. 43 et seq.; Christoph Grabenwarter, *Die Charta der Grundrechte für die Europäischen Union*, DVBl., 2001, p. 10; Peter J. Tettinger, *Die Charta der Grundrechte für die Europäischen Union*, NJW, 2001, p. 1011 et seq.

<sup>76</sup> Sobre o princípio da subsidiariedade, ver, do muito que se escreveu, Ana Maria Guerra Martins, *A natureza ...*, p. 148 et seq.; Nuno Ruiz, *O princípio da subsidiariedade e a harmonização de legislações na Comunidade Europeia*, in AAVV, *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, 1996, p. 129 et seq.; Fausto de Quadros, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Coimbra, 1995; Torsten Stein, *El principio de subsidiariedad en el derecho de la Union Europea*, *Revista de Estudios Políticos (Rev. Est. Pol.)*, 1995, p. 69 et seq.; Theodor Schilling, *A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle*, *Yearbook of European Law (YEL)*, 1994, p. 203 et seq.; Girolamo Strozzi, *Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes*, RTDE, 1994, p. 373 et seq.; Angel Boixareu Carrera, *El principio de subsidiariedad*, *Rev. Inst. Eur.*, 1994, p. 771 et seq.; Paolo Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, *Quad. Cost.*, 1993, p. 7 et seq.; Jo Steiner, *Subsidiarity under the Maastricht Treaty*, in David O' Keeffe e. a., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 49 et seq.; A. G. Toth, *A Legal Analysis of Subsidiarity*, in David O' Keeffe e. a., *Legal...*, p. 37 et seq.; Emmanuel Coulon e. a., *Subsidiarité et sécurité juridique dans les règles communautaires de concurrence*, RAE, 1993, p. 17 et seq.; Frans Pennings, *Is the Subsidiarity Principle Useful to Guide the European Integration Process?*, *Tilburg Foreign L. Rev.*, 1993, p. 153 et seq.; Marie Comu, *Compétences culturelles en Europe et principe de subsidiarité*, Bruxelles, 1993, *passim*; Nicholas Emiliou, *Subsidiarity: An Effective Barrier Against "the Enterprises of Ambition"*, *ELR*, 1992, p. 313 et seq.; Deborah Cass, *The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, *CMLR*, 1992, p. 1107 et seq.; Georges Vandersanden, *Considérations*

tar de atribuições exclusivas da União já o princípio da subsidiariedade não deve ser chamado à colação.

No segundo caso, as entidades públicas dos Estados-membros só estão vinculadas quando apliquem direito da União, o que, aliás, corrobora a jurisprudência do Tribunal de Justiça atrás analisada.

Do exposto poderia concluir-se pela ausência de vinculação das entidades privadas. A questão não é, contudo, assim tão simples, pois o art. 52, n. 2, afirma que os direitos reconhecidos pela presente Carta, que se baseiam nos Tratados comunitários ou no Tratado da União Europeia, são exercidos de acordo com as condições e limites por estes definidos.

Ora, tal significa que se o direito já estiver consagrado numa norma dos Tratados e essa norma possuir efeito directo horizontal, ele pode também ser invocado contra entidades privadas.

Aplicando este raciocínio aos direitos sociais, tal significa que eles podem ser invocados contra as entidades públicas da União Europeia, contra as entidades públicas nacionais, na medida em que apliquem o direito da União e contra as entidades privadas, se os direitos constarem de normas dos Tratados comunitários que possuam efeito directo horizontal.

Assim sendo, nem todos os direitos sociais gozam do mesmo grau de invocabilidade.

Mas a problemática da invocabilidade dos direitos sociais não está ainda totalmente resolvida, pois para além de saber *contra quem* se podem invocar os direitos sociais, interessa ainda averiguar *perante quem* se podem invocar. Ou seja, quais são os órgãos competentes para dirimir os eventuais conflitos que venham a surgir. Trata-se, pois, da questão da jurisdicionalidade da Carta em geral, e dos direitos sociais nela contidos, em particular.

#### 4.8 A questão da jurisdicionalidade dos direitos sociais

Em primeiro lugar, cumpre reconhecer que este é um tema que está em aberto e que, muito provavelmente, virá a ser reequacionado num futuro próximo.<sup>77</sup>

.....  
sur le principe de subsidiarité, in *Mélanges offerts à J. VELU, Présence du droit public et des droits de l'homme*, Bruxelles, 1992, p. 193 et seq.; Hervé Bribosia, Subsidiarité et répartitions de compétences entre la Communauté et ses Etats membres, *Revue du Marché Unique Européen (RMUE)*, 1992, p. 166 et seq.; Enzo Mattina, Subsidiarité, démocratie et transparence, *RMUE*, 1992, p. 204 et seq.; E. Gazzo, Lever le voile de la "subsidiarité" pour ne pas tomber dans les pièges qu'elle peut cacher, *RMUE*, 1992, p. 221 et seq.; Riccardo Perissich, Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir, *RMUE*, 1992, p. 7 et seq.; Vlad Constantinesco, Subsidiarité... vous avez dit subsidiarité?, *RMUE*, 1992, p. 227 et seq.; A. G. Toth, The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty, *CMLR*, 1992, p. 1.079 et seq.; J. Mertens de Wilmars, Du bon usage de la subsidiarité, *RMUE*, 1992, p. 193 et seq.; Mark Wilke e. a., Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing In the European Community, *RIIA Discussion Papers 27*; Andrew Adonis e. a., Subsidiarity and the European Community Constitutional Future, *Staatswiss. u. Staatspr.*, 1991, p. 179 et seq.; P. J. C. Kaptelyn, Community Law and the Principle of Subsidiarity, *RAE*, 1991, p. 35 et seq.; A. Mattera, Subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes, *RMUE*, 1991, p. 7 et seq.; Vlad Constantinesco, Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union Européenne, in *Mélanges Jean Boulois*, p. 35 et seq.; Francisco Lucas Pires, A política social comunitária como exemplo do princípio de subsidiariedade, *Revista de Direito e Estudos Sociais (RDES)*, 1991, p. 239 et seq.; Kurt Schelter, La subsidiarité: principe directeur de la future Europe, *RMC*, 1991, p. 138 et seq.

<sup>77</sup> O Tratado de Nice, assinado em 26.02.2001, contém uma declaração (n.º 23), respeitante ao futuro da União adotada pela Conferência, em que se prevê a convocação de uma Conferência Intergovernamental para 2004, com o objectivo de se debruçar, entre outras, sobre

*De jure condito*, deve sublinhar-se que a Carta não pode ser invocada no Tribunal de Justiça, pois não tem força jurídica vinculativa. Mas tal não significa que não possa produzir efeitos jurídicos.

Segundo o preâmbulo da Carta, pretendeu-se conferir uma maior visibilidade aos direitos fundamentais. Daqui parece decorrer o valor meramente declarativo dos direitos já existentes.

Porém, o art. 46, al. *d*, do TUE afirma que o Tribunal de Justiça tem jurisdição em matéria de direitos fundamentais, o que poderá apontar no sentido da susceptibilidade de invocação da Carta para confirmar a existência de determinado direito no âmbito da União. Ou seja, a Carta, mais do que como fonte do direito em si, poderá funcionar como fonte de inspiração dos juízes na interpretação dos direitos fundamentais.<sup>78</sup>

Mas em matéria de direitos sociais surge-nos ainda um problema adicional, que resulta da estrutura das normas que consagram os direitos. Na realidade, a maior parte das normas relativas a direitos sociais não são exequíveis por si mesmas, pelo que, por uma banda, as normas não podem ser directamente invocadas, e, por outra banda, necessitam de implementação por parte dos Estados-membros ou da União Europeia.

Deve referir-se que nos casos em que assim acontece, que, repita-se, são a grande maioria, os meios contenciosos comunitários adequados para a invocação do direito se reduzem consideravelmente.

O Tribunal poderia declarar a ausência de medidas de implementação por parte dos órgãos ou das instituições da União, com base numa acção de omissão,<sup>79</sup> mas para tal seria necessário, tal como impõe o art. 232, que os órgãos se tivessem absterido de praticar actos que deveriam ter praticado. Ora, se a Carta não produz efeitos obrigatórios, este requisito não se verifica, pelo que, à partida, esta acção está afastada.

Mas mesmo que assim não fosse, sempre se dirá que esta acção acabaria por nunca constituir um meio muito eficaz, pois as condições de acesso dos particulares a esta acção são muito restritas.

.....  
a questão do estatuto da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia proclamada em Nice, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de Colónia. Sobre esta Declaração, ver Bruno De Witte, *The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union*, *The International Spectator (Int. Spect.)*, 2001, p. 21 et seq.; Robert Toulmon, *Quelle Constitution pour quelle Europe?*, *RMCUE*, 2001, p. 293 et seq.

<sup>78</sup> No sentido de que, apesar de não ter carácter vinculativo, a Carta pode ser invocada no Tribunal de Justiça, ver Melchior Wathelet, *La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue*, *CDE*, 2001, p. 591. Sobre o valor jurídico da Carta, ver Florence Benoit-Rohmer, *La Charte...*, p. 1.492; Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea*, *Rev. Der. Com. Eur.*, 2001, p. 7 et seq.; Lord Goldsmith Q. C., *A Charter...*, p. 1.214 et seq.

<sup>79</sup> Sobre a acção de omissão, ver, entre outros, Fausto de Quadros J.; Ana Maria GUERRA Martins, *Contencioso Comunitário*, Coimbra, 2002, p. 157 et seq.; Jean Boulouis, e. a., *Contentieux communautaire*, 2ª ed., Paris, 2001, p. 222 et seq.; Marianne Dony, e. a., *Réflexions sur la spécificité du recours en carence*, *CDE*, 2000, p. 595 et seq.; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, 2ª ed., Paris, 1998, p. 397 et seq.; Maurice-Christian Bergerès, *Contentieux communautaire*, Paris, 1998, p. 239 et seq.; Jean-Luc Sauron, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, 2ª ed., Paris, 1998, p. 28 et seq.; Christian Koenig e. a., *Einführung in das EG-Prozessrecht: mit Aufbaumustern und Prüfungsübersichten*, Tübingen, 1997, p. 169 et seq.; Jean Moussé, *Le contentieux des organisations internationales et de l'Union Européenne*, Bruxelles, 1997, p. 454 et seq.; Joël Moulinier, *Droit du contentieux européen*, Paris, 1996, p. 71 et seq.; Alistair McDonagh, *Pour un élargissement des conditions de recevabilité des recours en contrôle de la légalité par des personnes privées en Droit Communautaire: le cas de l'article 175 du traité CE*, *CDE*, 1994, p. 607 et seq.; J. Rideau, *Art 175 - Commentário*, in Vlad Constantinesco e. a., *Traité instituant la CEE - commentaire article par article*, Paris, 1992, p. 1.059 et seq.; A. Barav, *Recours en carence*, in *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*, p. 157 et seq.

Nos casos em que as medidas de implementação estão a cargo dos Estados-membros, o único meio contencioso de reacção contra o não-cumprimento por parte destes é a acção de incumprimento,<sup>80</sup> prevista no art. 226 do TCE, mas para tanto também seria necessário que a Carta produzisse efeitos obrigatórios, ou seja, deparamo-nos aqui com um problema idêntico ao que acabamos de referir relativamente à acção de omissão. Assim sendo, a acção de incumprimento também não se revela um meio contencioso adequado para reagir contra a ausência de medidas de implementação por parte dos Estados-membros.

Em conclusão, não parece que o contencioso comunitário actual disponha de qualquer meio adequado para constatar as omissões tanto dos órgãos da União como dos Estados-membros, pelo que se a Carta vier a adquirir carácter vinculativo, será necessário rever o sistema de contencioso comunitário no sentido de criar novos meios aos quais os particulares tenham acesso.<sup>81</sup>

## 5 Conclusões

Chegados ao fim deste nosso artigo, cumpre expor algumas conclusões, que naturalmente não são definitivas, pois esta matéria vai decerto evoluir muito nos próximos anos.

1.<sup>a</sup>) A compreensão da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia passa, necessariamente, pelo estudo da evolução da protecção dos direitos fundamentais no seio da Comunidade Europeia e da União Europeia, pois ela não tem como objectivo criar direitos novos, mas sim tornar visíveis os direitos já existentes.

2.<sup>a</sup>) Na ausência de um catálogo de direitos fundamentais no Tratado da Comunidade foi o Tribunal de Justiça o órgão que desempenhou um papel crucial na revelação dos direitos fundamentais no seio das Comunidades e da União.

<sup>80</sup> Sobre a acção de incumprimento, ver, entre outros, Fausto de Quadros / Ana María; Guerra Martins, *Contencioso...*, p. 186 et seq.; Jean Boulouis e. a., *Contentieux...*, p. 255 et seq.; John P. Gaffney, *The Enforcement Procedure Under Article 169 EC and the Duty of Member States to Supply Information Requested by the Commission: is there a Regulatory Gap?*, *LIEI*, 1998, p. 117 et seq.; Ercüment Tezcan, *Les sanctions prévues par l'article 171, alinea 2 du Traité CE en cas de non-exécution d'un arrêt de la Cour de Justice par un Etat membre et les développements récents à ce propos*, *ERPL/REDP*, 1998, p. 40 et seq.; Anne Bonnie, *Commission Discretion under Article 171(2) EC*, *ELR*, 1998, p. 537 et ss; Jean-Luc Sauron, *Droit...*, p. 54 et seq.; Sauron, p. 54 et seq.; Denys Simon, *Le système...*, p. 445 et seq.; Maurice-Christian Bergerès, *Contentieux...*, p. 187 et seq.; José Candella Castillo e. a., *La loi européenne, désormais mieux protégée*, *RMUE*, 1987, p. 9 et seq.; Maria José Rangel de Mesquita, *Efeitos dos acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias proferidos no âmbito de uma acção por incumprimento*, Coimbra, 1997; Fausto de Quadros, *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, in *III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Valladolid, 1997, p. 137 et seq.; Christian Koenig e. a., *Einführung...*, p. 79 et seq.; Jean Moussé, *Le contentieux...*, p. 527 et seq.; Joël Moulmier, *Droit...*, p. 75 et seq.; Paola Mori, *Le sanzioni previste dall'art. 171 del Trattato CE: i primi criteri applicativi*, *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 1.015 et seq.; A. Mattera, *La procédure en manquement et la protection des droits des citoyens et des opérateurs lésés*, *RMUE*, 1995, p. 123 et seq.; Dominique Rilleng, *Comentário ao artigo 171º*, in Vlad Conmstantinesco e outros, *Traité sur l'Union européenne - Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 571 et seq.; Javier Diez-Hochleitner, *Le Traité de Maastricht et l'inexécution des arrêts de la Cour de Justice par les Etats membres*, *RMUE*, 1994, p. 111 et seq.; Fausto de Quadros, *Incumprimento (Recours en constatation de -)*, in Ami BARAV / Christian Philip, *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*, Paris, 1993, p. 639 et seq.; D. Simon, *Comentário aos artigos 169º a 171º*, in Vlad Constantinesco e outros, *Traité instituant la CEE - commentaire article par article*, Paris, 1992, p. 1007 et seq.; Alan dashwood, *Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC*, *ELR*, 1989, p. 388 et seq.

<sup>81</sup> Uma das soluções que tem sido defendida é a introdução no Tratado de um meio contencioso próprio para a defesa dos direitos fundamentais, inspirado no *recurso de amparo* espanhol ou na *Verfassungsbeschwerde* alemã.

3.<sup>a</sup>) As linhas-mestras das soluções jurisprudenciais acabaram por ficar consagradas no direito originário, mas isso não implica o carácter completo das soluções consagradas. Muito pelo contrário, continuam a subsistir insuficiências no domínio do respeito dos direitos fundamentais no seio da União Europeia.

4.<sup>a</sup>) Foi para fazer face a esta situação que o Conselho Europeu de Colónia decidiu a elaboração de uma Carta de Direitos Fundamentais.

5.<sup>a</sup>) A Carta deve enquadrar-se no processo da progressiva constitucionalização da União Europeia e da maior implicação dos indivíduos, devendo ser valorada mais como um contributo para o agitar das águas da construção europeia, num tempo de eurocepticismo, do que como um passo muito importante na transformação da União Europeia. Não se pode, porém, esquecer que a discussão do carácter vinculativo da Carta e da sua inclusão ou não no Tratado foi protelada para a próxima conferência intergovernamental, o que anuncia desde já novas discussões.

6.<sup>a</sup>) A Carta não deve também ser vista como um *standard* máximo, mas antes como um mínimo, pois ela fixa apenas os direitos mais fundamentais.

7.<sup>a</sup>) Porém, a Carta consagra um elenco bastante amplo de direitos, que vão desde os direitos civis e políticos aos direitos sociais.

8.<sup>a</sup>) No que diz respeito a estes últimos, a Carta inspira-se, sobretudo, na Carta Social Europeia de 1961 e na Carta Comunitária de Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989. Após longas discussões, o catálogo que acabou por ficar consagrado situa-se para além do mínimo denominador comum europeu, mas fica aquém do *acquis communautaire* e das tradições constitucionais mais maximalistas.

9.<sup>a</sup>) Os direitos sociais são direitos cuja estrutura e densidade é muito diferente dos direitos civis e políticos, o que necessariamente se vai repercutir no seu regime jurídico. Além disso, as constantes remissões da Carta para as legislações e as práticas nacionais tornam muito difícil a definição do conteúdo dos respectivos direitos.

10.<sup>a</sup>) As questões da invocabilidade e da jurisdicionalidade dos direitos sociais foram, no essencial, proteladas, mas, apesar disso, podem já extrair-se alguns critérios de solução da Carta.

11.<sup>a</sup>) A consagração dos direitos sociais na Carta não dispensa a criação de uma Política e de um Direito Social comuns.

12.<sup>a</sup>) Por último, deve referir-se que a Carta serviu para trazer de novo à discussão algumas questões jurídicas interessantes e já clássicas, como quais sejam a adesão da Comunidade ou da União à CEDH ou a personalidade jurídica da União Europeia.

## Referências

- AKANDJI-KOMBÉ, Jean-François. Jurisprudence communautaire récente en matière de droits fondamentaux – 1er décembre 1996 – 30 novembre 1997. *Cahiers de Droit Européen (CDE)*.
- ALSTON, Philip (Ed.). *The EU and human rights*. Oxford, 1999.
- APOSTOLI, Adriana. *La "Carta dei diritti" dell'Unione Europea*. Brescia, 2000.
- BLECKMANN, Albert. Zur Entwicklung europäischer Grundrechte. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 1978.
- DAUSES, Manfred A. La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés Européennes, position du problème, état actuel et tendances. *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 1992.
- . La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire. *Revue Trimestrielle de Droit Européen (RTDE)*, 1984.
- DUARTE, Maria Luísa. A União Europeia e os direitos fundamentais. Métodos de proteção. In: *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*. Coimbra, 2000.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. A evolução da proteção dos direitos fundamentais no espaço comunitário. In: AAVV. *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. Coimbra, 2001.
- GRABITZ, Eberhard. *Ein Grundrechtskatalog für die Europäischen Gemeinschaften, Integration (Int.)*, 1982.
- F. MANCINI e. a. Le développement des droits fondamentaux en tant que partie du droit communautaire. *RCADE*, vol. I, livro I, Dordrecht, 1990.
- IGLESIAS, Gil Carlos Rodriguez e. a. El derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales. *Revista de Derecho Comunitario Europeo (Rev. Der. Com. Eur.)* 1997.
- J. H. H. WEILER e. a. "Taking Rights Seriously" Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence. *Common Market Law Review (CMLR)*. 1995, p. 51 et seq. e 579 et seq.
- JONATHAN, G. Cohen. La cour des Communautés Européennes et les droits de l'homme. *Revue du Marché Commun (RMC)*. 1978.
- LABAYLE, Henri. Droits fondamentaux et droit européen. *Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA)*. 1998.
- LENAERTS, Koen. Fundamental rights to be included in a community catalogue, *European Law Review (ELR)*. 1991.
- LENZ, Carl Otto. *Der europäische Grundrechtsstandard in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes*. *EuGRZ*. 1993.
- MARTINS, Ana Maria Guerra. *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, 2000.
- NEUWAHL, Nanette A. E. M. Principles of justice, human rights and constitutional principles within the European Union - a framework for analysis. In: PAASIVIRTA, Esa e. a. (Eds).

- Principles of justice and the law of the European Union - Proceedings of the Cost A7 Seminar.* Helsinki, 1995.
- PERNICE, Ingolf. Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz – Grundlagen, Bestand und Perspektiven. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*. 1990.
- R. BERNHARDT. Problèmes liés à l'établissement d'un catalogue des droits fondamentaux pour les Communautés européennes. In *Bul. CE, Sup.* 5/76, p. 19 et seq.
- RIDEAU Joël. Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme. *Recueil des Cours de l'Académie du Droit Européen (RCADE)*. 1997, tomo 265, Haia, 1999.
- SCHERMERS, Henry G. The European Communities bound by fundamental human rights. *CMLR*. 1990.
- SCHWARZE, Jürgen. Probleme des europäischen Grundrechtsschutzes. *Festschrift für Arved Deringer*. Baden-Baden, 1993.
- SCHWARZE, Jürgen. Grundrechte der Person im Europäischen Gemeinschaftsrecht. *Neue Justiz (NJ)*. 1994.
- STARCK, Christian. Ein Grundrechtskatalog für die Europäischen Gemeinschaften. *Europäische Grundrechte – Zeitschrift (EuGRZ)*. 1981.
- VERGÈS, Jean. Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire. *Mélanges Jean Boulouis*.
- ZULEEG, Manfred. Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*. 1992.
- WEILER, Joseph H. H. Fundamental rights and fundamental boundaries: on standards and values in the protection of human rights. In: NEUWAHL, Nannette A. e. a. *The European Union and Human Rights, The Hague*. 1995.
- WEILER, J. H. H. The european court at crossroads: community human rights and member state action. *Liber Amicorum P. Pescatore*. 1987.
- . Eurocracy and distrust: some questions concerning the role of the european court of justice in the protection of fundamental human rights within the legal order of the European Communities. *Washington Law Review (Wash. L. Rev.)*. 1986.