

INDH FORTES E EFICAZES: DESAFIOS, PRÁTICAS PROMISSORAS E OPORTUNIDADES

RESUMO

1

O que são instituições nacionais dos direitos humanos?

2

Conhecimento das INDH na UE

4

Principais resultados e recomendações da FRA

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2021

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

É necessário obter autorização junto dos detentores dos direitos de autor para a utilização ou reprodução de fotografias ou outro material que não esteja protegido pelos direitos de autor da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Nem a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nem qualquer pessoa agindo em nome da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia é responsável pelo uso que possa ser feito com as informações a seguir.

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-069-0	doi:10.2811/503723	TK-01-20-631-PT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-032-4	doi:10.2811/9146	TK-01-20-631-PT-N

Crédito das fotos:

Capa: © FRA

Página 3: © AdobeStock — photo 5000

Página 8: © AdobeStock — konoplizkaya

Página 13: © AdobeStock — Guillaume Le Bloas

As Instituições Nacionais dos Direitos Humanos (INDH) são uma parte vital do sistema de proteção dos direitos humanos à escala nacional. Ao sensibilizar, aconselhar, fiscalizar e velar pela responsabilização das autoridades, estas instituições desempenham um papel central nos grandes desafios que atualmente se levantam em matéria de direitos humanos, enfrentando quer os problemas persistentes, como a discriminação e as desigualdades, quer os novos problemas emergentes, como as implicações da inteligência artificial e da pandemia da COVID-19 em matéria dos direitos.

Publicado 10 anos após o primeiro estudo aprofundado da FRA sobre as INDH, o relatório debruça-se sobre a atividade destes organismos não só na UE, como também na Macedónia do Norte, na Sérvia e no Reino Unido. Analisa os desenvolvimentos relevantes, os desafios à sua eficácia e as formas de maximizar o seu impacto. Refere ainda práticas promissoras e uma potencial maior participação das INDH, como o apoio que estas podem prestar no controlo do cumprimento do Estado de direito e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

As conclusões da FRA sublinham que, para alcançar o seu pleno potencial, as INDH necessitam de um mandato claro, independência, recursos adequados e, no plano da sua representatividade, de refletir a diversidade das nossas sociedades. Devem igualmente respeitar os Princípios de Paris no que diz respeito à sua independência e eficácia, aprovados pelas Nações Unidas.

Princípios de Paris

Os **Princípios de Paris** são um documento fundamental que define no âmbito internacional o estatuto das instituições nacionais dos direitos humanos (INDH). Estabelecem as normas mínimas aplicáveis às INDH e um quadro de referências internacional com base no qual estes organismos podem ser acreditados. Os Princípios de Paris foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) através da sua Resolução 48/134, de 20 de dezembro de 1993.

Para ler o documento completo, visite o seguinte endereço: **Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos (Princípios de Paris)**.

O QUE SÃO INSTITUIÇÕES NACIONAIS DOS DIREITOS HUMANOS?

As INDH são organizações independentes criadas pelos Estados para promover e proteger os direitos humanos nos seus respetivos países. As organizações podem assumir várias formas — como comissões de direitos humanos ou instituições de provedoria — e possuem geralmente vários mandatos. A título de exemplo, metade das INDH analisadas neste relatório são também instituições de provedoria e 16 têm mandatos de igualdade total ou parcial. Independentemente da sua estrutura e poderes específicos, são essenciais para velar pelos direitos humanos à escala nacional.

As INDH possuem ligações intrínsecas ao direito internacional em matéria de direitos humanos, o que reforça as suas competências e o seu impacto, e estão sujeitas às normas mínimas internacionais estabelecidas nos Princípios de Paris. Estes princípios enunciam requisitos de independência e eficácia para a promoção e proteção dos direitos humanos. A Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável, especificamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 16 sobre instituições eficazes, inclui um indicador para as INDH que cumprem os Princípios de Paris (indicador 16.A.1).

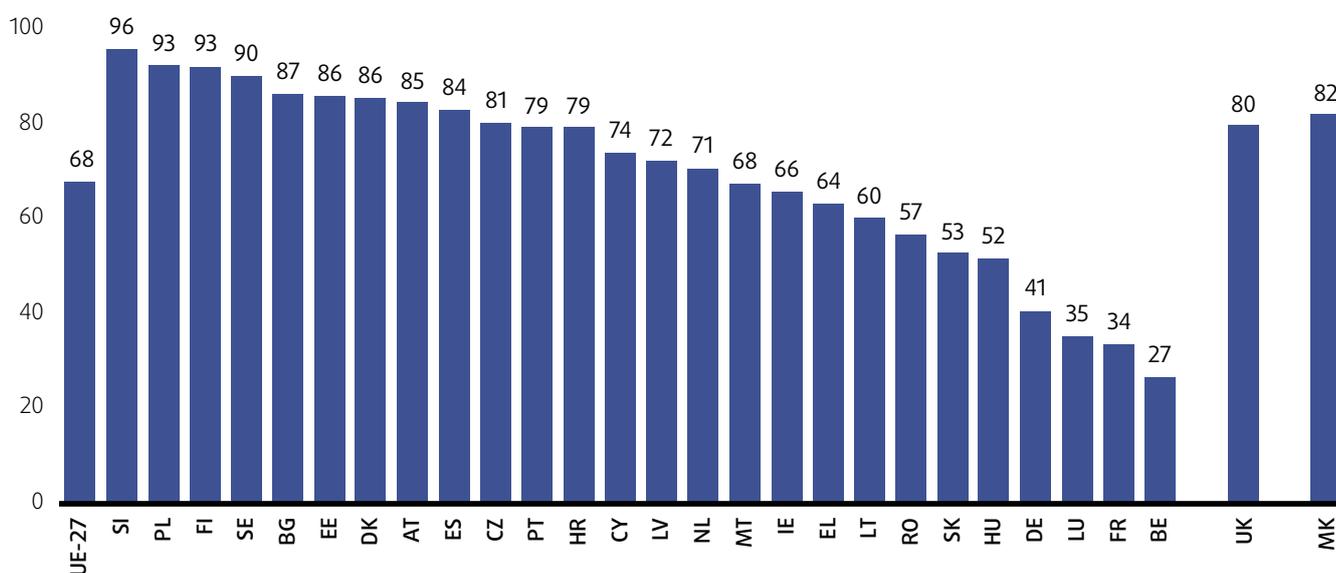
CONHECIMENTO DAS INDH NA UE

De acordo com o **Inquérito aos Direitos Fundamentais** da FRA, de 2019 ⁽¹⁾, que abrangeu os 27 países da UE, a Macedónia do Norte e o Reino Unido, 68 % das pessoas inquiridas já ouviram falar de INDH no seu país. Mas o conhecimento da sua existência varia significativamente de país para país, de 96 % na Eslovénia para 27 % na Bélgica (ver Figura 1). Em média, os jovens com 16-29 anos têm 60 % ou menos consciência da existência de INDH no seu país, em relação à população mais velha (68 % ou mais). As pessoas com graves limitações nas suas atividades diárias (como as pessoas com deficiência) têm 58 % ou menos consciência dessas instituições, em relação às pessoas que não têm estas limitações (70 %). Não foram registadas diferenças entre homens e mulheres relativamente ao conhecimento da existência de INDH.

As INDH são:

- ★ entidades específicas e independentes criadas ao abrigo da legislação nacional, que normalmente prestam contas ao parlamento nacional;
- ★ instituições amplamente mandatadas para promover a sensibilização e a formação, assim como para proteger os direitos humanos, exercendo para esse efeito atividades de vigilância e tratando, investigando e comunicando queixas individuais;
- ★ organismos nacionais que prestam consulta em matéria de direitos humanos e exercem vigilância nesse domínio;
- ★ instituições acreditadas através de um processo internacional de avaliação pelos pares, confirmando o cumprimento dos Princípios de Paris de forma integral (estatuto A) ou parcial (estatuto B);
- ★ organizações com mandato para supervisionar e comunicar, à escala nacional e internacional, o desempenho do seu Estado em matéria de direitos humanos;
- ★ organismos habilitados a participar no Conselho dos Direitos do Homem das Nações Unidas e noutros mecanismos internacionais de defesa dos direitos humanos.

FIGURA 1: CONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE UMA INDH NO SEU PAÍS, POR PAÍS (%) ^{a,b,c,d,e}



Fonte: FRA, *Inquérito aos Direitos Fundamentais, de 2019* [Recolha de dados em cooperação com o Instituto de Estatísticas dos Países Baixos (NL), o Centro das Tecnologias da Informação (LU) e Instituto de Estatísticas da Áustria (AT)].

▲ Notas:

- a) Do número total de participantes no inquérito a quem foi solicitado que preenchessem a secção «Conhecimento e responsabilidades em matéria de direitos fundamentais» (n = 26,045).
- b) Para a Itália, não foi identificada qualquer organização equivalente a uma INDH.
- c) Nos países onde existem INDH, foi escolhida a mais conhecida para o inquérito.
- d) A opção «Prefere não responder» foi escolhida por menos de 1 % dos inquiridos e a opção «Não sabe» foi escolhida por, no máximo, 2 % dos inquiridos em alguns Estados-Membros.
- e) Pergunta: «Já ouviu falar de alguma das seguintes instituições? Indique a primeira coisa que lhe vier à cabeça. [NOME DA INSTITUIÇÃO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (ACREDITADA)]».

⁽¹⁾ FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey* [O que significam os direitos fundamentais para as pessoas na UE? – Inquérito aos Direitos Fundamentais], Luxemburgo, Serviço das Publicações.

Medidas de combate à COVID-19

A INDH da **Finlândia** reagiu rapidamente às medidas de combate à COVID-19, criando uma página Web que explica as mudanças legislativas e o seu impacto na aplicação dos direitos humanos e fundamentais *.

A INDH da **Polónia** criou uma página inicial no seu sítio Web que colige todas as atividades da INDH relacionadas com a pandemia e com o acompanhamento das medidas de resposta do governo à COVID-19 **.

A INDH do **Luxemburgo** dirigiu uma carta aberta ao primeiro-ministro. Nessa carta, saúda os esforços diários do governo para garantir a proteção de toda a população durante este período difícil, prestando informação sobre o seu trabalho para acompanhar a evolução da situação e garantir

que as limitações aos direitos e liberdades fundamentais são necessárias e proporcionais face às exigências da situação, lembrando que «os direitos humanos constituem um quadro claro e indispensável para que o governo garanta um justo equilíbrio entre a proteção da saúde pública e o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais das pessoas» ***.

* Finlândia, Centro dos Direitos Humanos (2020), COVID 19.

** Polónia, Comissário para os Direitos Humanos (2020), Koronavirus i epidemia w Polsce.

*** Luxemburgo, CDDH, Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre. Para mais informações sobre a forma como a pandemia da COVID-19 afetou os direitos fundamentais das pessoas, consulte os **Boletins sobre Coronavírus** da FRA.



Principais resultados e recomendações da FRA

Principais constatações

- ★ **Competências suficientes:** as INDH têm frequentemente mandatos alargados e abrangem vários domínios do direito da UE em que se aplica a Carta dos Direitos Fundamentais — a declaração de direitos da UE. Neles se incluem a monitorização dos direitos fundamentais, o tratamento de queixas, a investigação de violações de direitos e o aconselhamento dos decisores políticos, bem como a ligação com outros organismos de defesa de direitos à escala nacional e internacional. A fim de reforçar o impacto das INDH, os Estados-Membros, tanto através dos governos como dos parlamentos, devem consultá-las formalmente, dar seguimento às suas recomendações e responder às suas questões específicas.
- ★ **Reforço do papel à escala da UE:** a UE está firmemente empenhada na integração dos direitos fundamentais no direito e no financiamento da UE e poderá recorrer ainda mais às INDH ao fazer o acompanhamento da aplicação dos compromissos em matéria de direitos fundamentais ao abrigo do direito da UE, nomeadamente a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, juridicamente vinculativa. Poderá também dialogar regularmente com as INDH sobre questões de direitos fundamentais, como o Estado de direito ou a utilização da Carta.
- ★ **Conformidade com os princípios de Paris da ONU:** são já 16 as INDH na UE plenamente conformes com os princípios orientadores da ONU, enquanto que em 2010, quando a FRA publicou a primeira panorâmica geral das INDH, eram apenas nove. Seis outros países têm INDH não conformes e os restantes cinco estão a criar INDH e a trabalhar no sentido da acreditação e da conformidade. Uma rede europeia (ENNHRI) também apoia, reforça e liga as INDH. Todos os Estados-Membros deverão assegurar esse apoio e garantir que as INDH estão plenamente conformes com os princípios da ONU.
- ★ **Proteção e independência:** quase metade dos líderes das INDH tem proteção jurídica contra a responsabilidade penal e civil. Treze INDH comunicaram que os seus trabalhadores eram vítimas de ameaças e de assédio no trabalho. Os Estados-Membros devem proteger as INDH, os seus membros e trabalhadores, também juridicamente, e salvaguardar a independência total do trabalho das INDH.
- ★ **Diversidade:** a interação com uma vasta e transversal secção da sociedade pode ajudar a sensibilizar para os direitos e tornar as INDH mais eficazes. Isto inclui também a criação de laços mais estreitos com a sociedade civil, bem como com as regiões e os municípios.
- ★ **Recursos adequados:** muitas INDH continuam a carecer de funcionários, tendo em conta os seus múltiplos mandatos. Os Estados-Membros devem, por conseguinte, dotar as INDH dos recursos financeiros e humanos necessários para exercer eficazmente os seus mandatos.

Ao longo dos 10 anos que decorreram desde que a FRA publicou o seu primeiro relatório sobre as INDH, o número de INDH conformes com os Princípios de Paris aumentou de nove para 16, nos atuais 27 Estados-Membros da UE. Existem ainda outros seis Estados-Membros que possuem INDH, mas que não cumprem integralmente estes princípios. Todos os Estados-Membros, à exceção de cinco (Chéquia, Estónia, Itália, Malta e Roménia), possuem INDH. Nestes cinco países, estão em curso medidas no sentido de atribuir acreditação a instituições e cumprir os Princípios de Paris.

Um dos desenvolvimentos importantes desde a publicação do relatório de 2010 da FRA sobre as INDH foi a criação da Rede Europeia de Instituições Nacionais para os Direitos Humanos (ENNHRI). Esta rede apoia, reforça e liga as INDH, prestando aconselhamento sobre a criação e acreditação de INDH, assegurando o intercâmbio entre pares, o reforço de capacidades, a solidariedade e o empenho conjunto com a UE e outros mecanismos.

A UE nunca legislou sobre questões relacionadas com as INDH. Contudo, no seu Regulamento (UE) n.º 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos no plano mundial, reconheceu a importância crucial das INDH ao comprometer-se explicitamente em apoiar as INDH de países não pertencentes à UE. Além disso, no **Regulamento (CE) n.º 168/2007** que institui a FRA, é feita referência aos Princípios de Paris. Na proposta de revisão do Regulamento que estabelece disposições comuns relativas aos programas de financiamento da UE está previsto o envolvimento explícito e operacional dos organismos que promovem os direitos fundamentais na aplicação do direito da UE ⁽²⁾. São frequentemente feitas referências às INDH nos debates sobre mecanismos de garantia do Estado de direito. As INDH poderiam estar mais envolvidas nas estratégias e quadros políticos da UE, em questões como a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta) ou na elaboração de relatórios sobre o Estado de direito. A existência de INDH fortes, eficazes e independentes em todos os Estados-Membros da UE é condição prévia para a realização de todo o seu potencial no contexto da UE.

INDH COM «ESTATUTO A» DE ACORDO COM OS PRINCÍPIOS DE PARIS EM TODOS OS ESTADOS-MEMBROS DA UE

Todos os Estados-Membros da UE se comprometeram a criar INDH. Uma vez que possuem um mandato horizontal em todos os direitos humanos, é importante que as INDH estejam mais bem equipadas para velar pela aplicação dos direitos fundamentais no âmbito mais restrito do direito da UE.

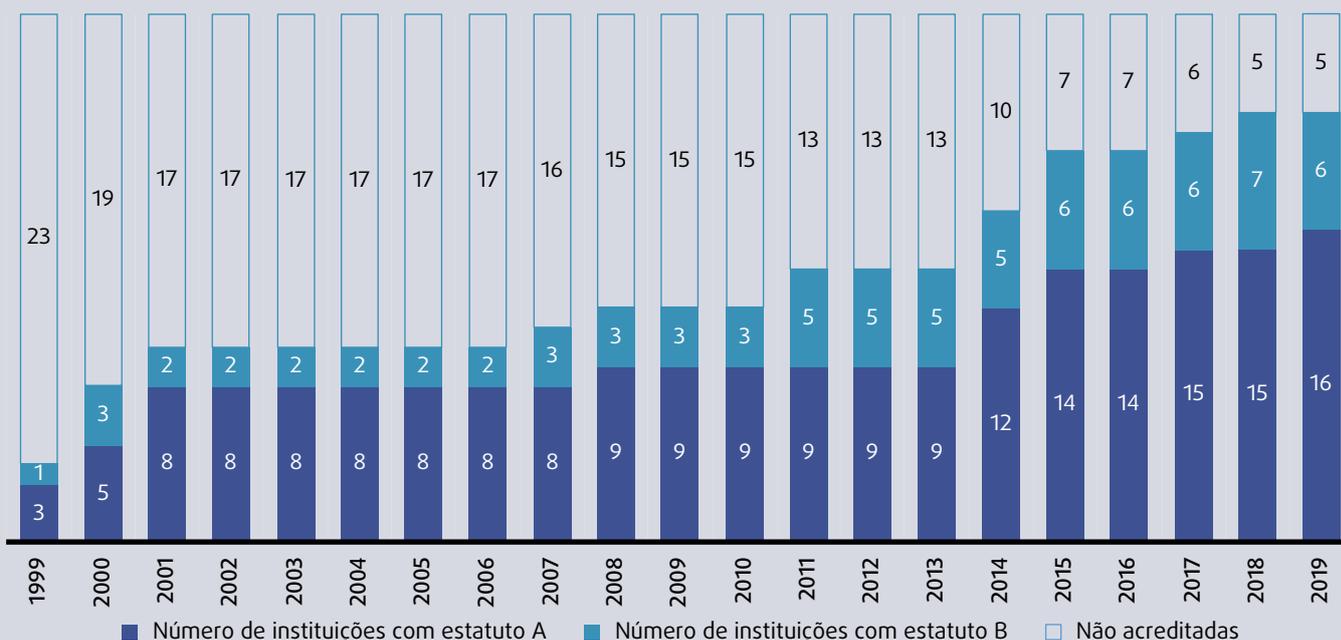


PARECER DA FRA 1

A FRA, lembrando o seu parecer sobre as INDH de 2010, considera que todos os Estados-Membros da UE devem possuir INDH independentes, eficazes e com impacto, que cumpram os Princípios de Paris, a fim de garantir e promover os direitos humanos e fundamentais de forma mais eficaz.

⁽²⁾ Comissão Europeia (2018), **Proposta de Regulamento que estabelece disposições comuns sobre [fundos de financiamento específicos]**, COM(2018) 375 final, Bruxelas, 29 de maio de 2018.

FIGURA 2: NÚMERO DE PAÍSES EUROPEUS QUE POSSUEM UMA INDH COM ESTATUTO A E B



Fonte: FRA, 2020 [estudo documental baseado em dados sobre membros acreditados da ENNHRI e da GANHRI].

PARECER DA FRA 2

Os Estados-Membros que possuem INDH devem esforçar-se por melhorar a sua eficácia, independência e impacto, tal como recomendado pelo Subcomité de Acreditação (SCA) da GANHRI. Ao criarem uma INDH, os Estados-Membros devem basear-se nas observações gerais do SCA da GANHRI, de modo que garanta que cumprem os Princípios de Paris. Para esse efeito, podem recorrer à assistência técnica prestada pela ENNHRI, por organizações intergovernamentais e pelo Alto-Comissariado para os Direitos Humanos da ONU (ACDH).

No entanto, embora apenas cinco Estados-Membros da UE não possuam uma INDH, eram 11 os Estados-Membros que ainda não possuíam, até junho de 2020, uma INDH com estatuto A de acordo com os Princípios de Paris.

Notas: *Abrange apenas 27 Estados-Membros da UE; «Não acreditadas» indica o número de Estados-Membros da UE sem uma INDH acreditada.*

COMPETÊNCIAS REFORÇADAS PARA AS INDH NA UE — MONITORIZAÇÃO INDEPENDENTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NOS ESTADOS-MEMBROS

A exigência imposta pelo direito da UE de criar ou designar organismos para a igualdade implicou que, em muitos países, as INDH também funcionassem como organismos para a igualdade. Uma recomendação da Comissão Europeia encorajou os Estados-Membros da UE a reforçarem a independência e a eficácia dos organismos para a igualdade de tratamento, de modo que estes possam desempenhar melhor as suas funções, como a prestação de assistência independente às vítimas de discriminação, a promoção da igualdade, a realização de inquéritos independentes, a publicação de relatórios independentes e a formulação de recomendações [**Recomendação (UE) 2018/951 da Comissão relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento** — Recomendação 1.2].

As conclusões do Conselho da União Europeia sobre a Carta, adotadas em setembro de 2019, sublinharam «a necessidade de se salvaguardar um ambiente propício às instituições nacionais independentes no domínio dos direitos humanos, aos organismos de promoção da igualdade e a outros mecanismos da área dos direitos humanos, que desempenham um papel crucial em termos de proteção e promoção dos direitos fundamentais e de garantia da observância da Carta». Incentivou a cooperação com estes mecanismos e apoiou-os nos seus mandatos, incluindo na aplicação e promoção da Carta.

Com o seu amplo mandato na área dos direitos humanos, as INDH desempenham um papel relevante nos mais diversos domínios do direito da UE em que a Carta é aplicável. O seu papel abrange questões importantes do direito da UE (como o asilo e a migração, a proteção de dados e a justiça penal), em que o controlo da aplicação da Carta por parte das INDH nos Estados-Membros poderia ser reforçado. As instituições podem também reforçar a cooperação e o apoio aos intervenientes que atuam no plano da aplicação da Carta — governos, administrações, legisladores, juízes e outros profissionais de justiça, organismos responsáveis pela



PARECER DA FRA 3

A UE poderia recorrer de forma mais consistente às INDH enquanto agentes fundamentais na aplicação dos direitos fundamentais, nomeadamente garantindo um controlo independente e eficaz do respeito pelos direitos fundamentais nos Estados-Membros da UE. Este maior recurso às INDH deve ser apoiado por via da criação de relações mais estreitas e regulares com INDH específicas e, em particular, com a ENNHRI. Poderia ser reservada uma interação qualificada para as INDH que cumprem os Princípios de Paris e para a ENNHRI. A capacidade das INDH e da ENNHRI de garantirem um empenho eficaz deve também ser assegurada através da disponibilização de recursos humanos e financeiros suficientes.

Essa participação deve ser realizada sem comprometer a independência e a eficácia das INDH, tal como definido nos Princípios de Paris. As INDH não substituem o dever dos Estados na aplicação dos direitos fundamentais, mas podem prestar aconselhamento independente e recomendações específicas em função do contexto nacional, podendo ainda funcionar como mecanismo independente de controlo do cumprimento, por parte dos Estados, dos seus compromissos em matéria de direitos fundamentais.

FIGURA 3: INSTITUIÇÕES MANDATADAS COMO ORGANISMO PARA A IGUALDADE DE TRATAMENTO NOS TERMOS DO DIREITO DA UE

Nota: I&PG, Inglaterra e País de Gales; IN, Irlanda do Norte; ESC, Escócia.

Estatuto A	Áustria	Bélgica	Bulgária — Comissão	Bulgária — Provedoria	Croácia	Chipre	Chéquia	Dinamarca	Estónia	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Hungria	Irlanda	Itália	Letónia	Lituânia	Luxemburgo	Malta	Países Baixos	Polónia	Portugal	Roménia — Instituto	Roménia — Provedoria	Eslováquia	Eslovénia	Espanha	Suécia	Reino Unido — I&PG	Reino Unido — ESC	Reino Unido — IN	Macedónia do Norte	Sérvia
Estatuto B																																		
Nenhuma instituição acreditada																																		
Organismo para a igualdade	0			0				0	0					0	n / a				0															

Fonte: FRA, 2020 [com base em 33 respostas ao questionário enviado a 34 INDH, estudo documental da FRA].

aplicação da lei, organizações da sociedade civil e defensores de direitos — a fim de melhorar o nível de utilização e sensibilização para a Carta.



PARECER DA FRA 4

As instituições da UE poderiam estabelecer um intercâmbio mais regular com as INDH. Esse intercâmbio poderia decorrer, por exemplo, no Conselho da União Europeia, no âmbito dos grupos de trabalho sobre os direitos fundamentais ou de outros grupos de trabalho.

O intercâmbio regular sobre práticas promissoras e desafios relacionados com as INDH poderá permitir uma aprendizagem mútua sobre formas de melhorar a eficácia, a independência e o impacto das INDH, de modo que estas instituições possam ser usadas da melhor forma num contexto da UE.

Além disso, poderia realizar-se um intercâmbio com a Comissão Europeia em contextos como o controlo do cumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e do Estado de Direito.

Os estudos da FRA revelam que apenas quatro das 33 INDH abrangidas por este relatório utilizam a Carta de forma sistemática, enquanto que as outras afirmaram não estar ainda a utilizar todo o seu potencial. As instituições consideram, no entanto, que, em termos gerais, parece haver uma maior utilização da Carta nos seus sistemas jurídicos e políticos. Quando se perguntou se a Carta tem vindo a ganhar um maior peso nos últimos 10 anos (ou seja, desde que a Carta se tornou juridicamente vinculativa), nos trabalhos desenvolvidos pelas próprias INDH, 16 afirmaram que a sua importância aumentou, enquanto 13 não consideram que a Carta tenha ganhado relevância para o seu trabalho. Dezoito INDH julgam que o âmbito limitado da Carta é uma das razões para não ser muito utilizada. Quase outras tantas (16) afirmaram que a falta de compreensão do valor acrescentado da Carta em comparação com os instrumentos internacionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou as fontes jurídicas nacionais (13), era uma das razões para uma reduzida utilização da Carta. Assim, as instituições parecem, sobretudo, considerar que a Carta é demasiado complexa para ser aplicada, embora apenas quatro INDH tenham indicado que as limitações do seu mandato as impediam de fazer uma maior utilização do documento.



De acordo com os estudos da FRA, devido às orientações e canais nacionais que privilegiam a sua relação com a ONU, são relativamente poucas as INDH que se dedicam ao intercâmbio direto e à cooperação com as instituições da UE; no entanto, a ENNHRI desempenhou um papel importante na melhoria da ligação das INDH às políticas e processos regionais, incluindo à escala da UE. A ENNHRI oferece, por outro lado, uma voz coletiva às INDH em toda a região, incluindo através da elaboração de relatórios e recomendações regionais que podem ser utilizados em processos legislativos e políticos. De um modo geral, as relações entre as INDH e a UE poderiam ser reforçadas de forma significativa – tanto à escala dos processos da UE, como à escala do envolvimento dos Estados-Membros nos procedimentos da UE.

Um exemplo importante é o potencial desenvolvimento dos organismos nacionais na monitorização dos programas financiados pela UE à escala nacional. No âmbito dos atuais fundos comunitários, relativos ao período de programação 2014-2020, a legislação da UE exige que, para aceder ao financiamento da UE (por exemplo para o desenvolvimento regional, a coesão e as questões sociais), os Estados-Membros devem cumprir determinadas condições (condicionalidades *ex ante*), incluindo a capacidade de aplicar a legislação e a política da UE em matéria de luta contra a discriminação e igualdade de género, bem como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A fim de monitorizar a aplicação das regras, a legislação da UE prevê igualmente a possibilidade de envolver os organismos nacionais para a igualdade nos comités de acompanhamento relevantes à escala nacional; no entanto, segundo os estudos da FRA, foram muito poucas as INDH, que são também organismos para a igualdade, a participar em comités de acompanhamento dos programas financiados pela UE.

Para o próximo período de programação 2021-2027, a atual proposta da Comissão relativa ao Regulamento (revisto) que estabelece disposições comuns relativas aos programas de financiamento da UE abre a possibilidade de envolver os organismos nacionais responsáveis pela promoção dos direitos fundamentais. Este potencial papel atribuído a entidades como as INDH nos programas financiados pela UE é uma oportunidade para melhorar a aplicação dos direitos fundamentais em

PARECER DA FRA 5

A UE deve continuar a disponibilizar recursos às INDH e à ENNHRI de modo que apoie ainda mais o seu contributo efetivo para a aplicação dos direitos fundamentais e do Estado de direito na Europa. A Comissão Europeia poderia considerar a criação de mais oportunidades de financiamento para ajudar as INDH a desenvolverem conhecimentos especializados sobre a aplicação da Carta à escala nacional. Isso poderia facilitar o papel destas instituições no apoio que prestam aos Estados-Membros na aplicação da Carta, incluindo na elaboração de legislação e de políticas, assim como na utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Nota: I&PG, Inglaterra e País de Gales; IN, Irlanda do Norte; ESC, Escócia.

FIGURA 4: ACREDITAÇÃO DE INDH E MANDATOS ADICIONAIS NOS TERMOS DOS TRATADOS DA ONU

Estatuto A	Áustria	Bélgica	Bulgária – Comissão	Bulgária – Provedoria	Croácia	Chipre	Chéquia	Dinamarca	Estónia	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Hungria	Irlanda	Itália	Letónia	Lituânia	Luxemburgo	Malta	Países Baixos	Polónia	Portugal	Roménia – Instituto	Roménia – Provedoria	Eslováquia	Eslovénia	Espanha	Suécia	Reino Unido – I&PG	Reino Unido – ESC	Reino Unido – IN	Macedónia do Norte	Sérvia	
Estatuto B																																			
Nenhuma instituição acreditada																																			
0 – Organismo com papel contribuinte (não apenas enquanto organismo para a igualdade)																																			
CERD (corpo do artigo 14.º)																																			
OPCAT (MNP)								0		0																									
CDPD (MNM)	0									0													0		0	0									

Fonte: FRA, 2020 [com base em 33 respostas ao questionário enviado a 34 INDH, num estudo documental da FRA e nas reações e observações obtidas por INDH].

toda a UE, assim como para reforçar o papel das instituições e aumentar o seu impacto no terreno. Representa ainda uma oportunidade para melhor integrar as normas internacionais em matéria de direitos humanos no direito e nos processos de elaboração de políticas da UE.

A UE pode inspirar-se ainda mais na prática das ONU, segundo a qual as INDH conformes com os Princípios de Paris beneficiam de um estatuto especial na participação e contribuição em vários organismos, mecanismos e processos, incluindo o Conselho dos Direitos do Homem e os órgãos dos tratados. Essas oportunidades têm grande alcance na ONU, envolvendo contributos em avaliações por país, procedimentos de acompanhamento, elaboração de normas e procedimentos de queixa.

PARECER DA FRA 6

A fim de melhorar os elementos de análise e de prova disponíveis para verificar o cumprimento da Carta aquando da transposição e aplicação da legislação da UE, os Estados-Membros deverão considerar a possibilidade de convidar as INDH a contribuírem para os procedimentos relevantes. Este processo poderá contemplar, por exemplo, as verificações de compatibilidade e as avaliações de impacto.

INSTITUIÇÕES IMPACTANTES E SEGURAS

Para que as INDH tenham um papel de grande impacto nos direitos humanos, a sua capacidade de aconselhar os decisores políticos e os legisladores é fundamental. Os estudos realizados pela FRA (ver **Caixa sobre metodologia**) mostram que as instituições abrangidas pelo presente relatório utilizam os seus relatórios anuais e temáticos para assinalar os desenvolvimentos relevantes, bem como a sua possibilidade de envolvimento com os governos e parlamentos, incluindo durante a pandemia da COVID-19. No entanto, embora as INDH dirijam habitualmente os seus relatórios anuais aos parlamentos, estes relatórios nem sempre são objeto de debate parlamentar, o que

limita a sua visibilidade e o seu impacto. Este tipo de debate só é obrigatório em alguns países.

As INDH deveriam ter poderes suficientemente fortes para produzir impacto, como a possibilidade de pedir aos ministros do governo que respondam a perguntas específicas, por mais raramente que possam ser exercidos, o que as dotaria da autoridade necessária. Os estudos realizados para a elaboração do presente relatório mostram que todas as instituições publicam informações e dados sobre as suas atividades, fornecendo informações úteis tanto para a avaliação externa, como para a autoavaliação. Essas informações podem incluir o número de relatórios produzidos ou outras intervenções públicas por parte das INDH, o número de recomendações adotadas ou o número de missões de acompanhamento.

Nota: I&PG, Inglaterra e País de Gales; IN, Irlanda do Norte; ESC, Escócia.

FIGURA 5: FUNÇÃO CONSULTIVA DAS INDH PARA OS GOVERNOS

	Áustria	Bélgica	Bulgária — Comissão	Bulgária — Provedoria	Croácia	Chipre	Chéquia	Dinamarca	Estónia	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Hungria	Irlanda	Itália	Letónia	Lituânia	Luxemburgo	Malta	Países Baixos	Polónia	Portugal	Roménia — Instituto	Roménia — Provedoria	Eslováquia	Eslovénia	Espanha	Suécia	Reino Unido — I&PG	Reino Unido — ESC	Reino Unido — IN	Macedónia do Norte	Sérvia		
Estatuto A																																				
Estatuto B																																				
Nenhuma instituição acreditada																																				
Obrigação explícita																																				
Possibilidade explícita																																				
Possibilidade implícita/na prática																																				

Fonte: FRA, 2020 [com base em 33 respostas ao questionário enviado a 34 INDH].

Para manterem uma relevância impactante, as instituições precisam de uma base jurídica forte, com disposições específicas sobre a sua criação e funcionamento e que garantam a sua independência. Em conformidade com os Princípios de Paris, a base jurídica de qualquer INDH deve contemplar, em particular, a sua independência, existência, estruturas, mandatos e poderes. Os estudos que serviram de base ao presente relatório mostraram que, embora a base jurídica das INDH existentes nos Estados-Membros da UE seja, em geral, bastante forte e assente em legislação aprovada em parlamento, apenas 14 instituições estão protegidas por disposições constitucionais.

A base jurídica está relacionada com a necessidade de dotar as INDH de um mandato suficientemente amplo para abranger todos os direitos humanos e fundamentais relevantes. De acordo com os Princípios de Paris, o mandato deverá basear-se nos instrumentos internacionais de que o Estado seja parte [Competência e atribuições, n.º 3, alínea b)]. A fim de realçar o papel das INDH na promoção e vigilância dos direitos fundamentais no contexto da UE, os documentos que constituem a base da atividade das INDH poderiam incluir uma referência explícita à Carta e ao direito da UE. Os estudos da FRA mostram que a Carta não é referida como norma de referência na criação das instituições: com exceção de um projeto de lei na Suécia, os documentos que constituem a base jurídica das INDH na UE não mencionam explicitamente a Carta.

De acordo com os estudos da FRA, a grande maioria das 33 INDH abrangidas por este relatório tem mandatos que incluem atividades de monitorização. Entre estas instituições, 28 realizam atividades de monitorização, tais como inspeções de instalações de detenção. Destas INDH, 13 fazem-no no âmbito de uma obrigação explícita, oito enquanto possibilidade explícita e sete apenas com base na prática estabelecida.

Notas: I&PG, Inglaterra e País de Gales; IN, Irlanda do Norte; ESC, Escócia (*). De acordo com modelo de estrutura das INDH finlandesas, a provedoria parlamentar tem a sua base jurídica na constituição, ao passo que o Centro dos Direitos Humanos foi instituído através de legislação ordinária.



PARECER DA FRA 7

A fim de reforçar o impacto das INDH, os Estados-Membros da UE poderiam convidar essas instituições a formular recomendações sobre as implicações que os projetos de legislação e de políticas destinadas a melhorar o respeito pelos direitos fundamentais têm efetivamente, incluindo durante os estados de emergência, como o recentemente declarado no contexto da pandemia da COVID-19. Os parlamentos poderiam também ter uma relação formal com as INDH e assegurar que os relatórios destas instituições dirigidos aos parlamentos sejam devidamente apresentados e discutidos.

Os Estados-Membros da UE poderiam assegurar um efetivo acompanhamento sistemático e a divulgação pública de informações sobre o seguimento dado às recomendações das INDH e a sua aplicação. Tal poderia incluir informações sobre as recomendações que ainda estão pendentes e a fase em que se encontram, bem como informações sobre as recomendações que tenham sido explicitamente rejeitadas ou deixadas sem resposta por parte das autoridades nacionais competentes.

Se as recomendações das INDH não forem seguidas, poderiam existir vias formais eficazes para garantir que fossem discutidas em parlamento.

FIGURA 6: TIPO DE BASE JURÍDICA POR ESTADO E INSTITUIÇÃO – CONSTITUIÇÃO OU LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

	Áustria	Bélgica	Bulgária – Comissão	Bulgária – Provedoria	Croácia	Chipre	Chéquia	Dinamarca	Estónia	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Hungria	Irlanda	Itália	Letónia	Lituânia	Luxemburgo	Malta	Países Baixos	Polónia	Portugal	Roménia – Instituto	Roménia – Provedoria	Eslováquia	Eslovénia	Espanha	Suécia	Reino Unido – I&PG	Reino Unido – ESC	Reino Unido – IN	Macedónia do Norte	Sérvia		
Estatuto A																																				
Estatuto B																																				
Nenhuma instituição acreditada																																				
Constituição										(*)																										
Legislação ordinária										(*)																										

Fonte: FRA, 2020 [com base em 33 respostas ao questionário enviado a 34 INDH e estudo documental da FRA].

PARECER DA FRA 8

Por razões de independência e eficácia, os Estados-Membros da UE poderão, ao criar novas INDH ou reforçar as já existentes, garantir uma base jurídica sólida — idealmente, respaldada em disposições constitucionais. As alterações à base jurídica exigem processos consultivos eficazes e prévios, incluindo um papel relevante para as próprias INDH.

Além de estabelecer competências abrangentes em matéria de direitos humanos para lidar com todos os direitos humanos e incluir uma referência clara, no âmbito dessas competências, ao direito internacional em matéria de direitos humanos (incluindo tratados e interpretações estabelecidas pelos mecanismos de controlo correspondentes), a base jurídica (ou outro dispositivo equivalente) das INDH poderia também fazer referência ao direito da UE, à Carta e à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Tal contribuiria para reforçar as ligações aos direitos fundamentais da UE.

Do mesmo modo, 29 das instituições podem investigar violações sistemáticas dos direitos humanos e formular recomendações de reparação. Destas, 12 fazem-no no âmbito de uma obrigação explícita, 10 enquanto possibilidade explícita e sete apenas com base na prática estabelecida. Além disso, 27 INDH têm competências para investigar alegações de violações sistemáticas dos direitos humanos por sua própria iniciativa, enquanto obrigação explícita (10), possibilidade (10) ou prática estabelecida (sete).

A maioria das instituições tem também competências para investigar queixas individuais de violações dos direitos humanos e formular recomendações de reparação, embora neste caso a proporção seja inferior (23 INDH, das quais 20 o fazem no âmbito de uma obrigação explícita).

Os estudos em que se baseia o presente relatório mostram que todas as INDH acompanham e avaliam em certa medida o seguimento dado às recomendações e a sua aplicação pelos governos, publicando dados e informações sobre a aceitação das suas recomendações por parte das autoridades competentes.

Por último, as avaliações das INDH devem analisar a sua ação e impacto reais, para além do mero cumprimento dos aspetos formais enunciados nos Princípios de Paris. Os estudos da FRA mostram que as instituições medem o seu impacto na situação dos direitos humanos, tomando em consideração as questões mais importantes em matéria de direitos humanos na sociedade. Estas questões importantes podem corresponder aos aspetos do Estado de direito relacionados com os direitos humanos, a migração e a integração, as alterações ambientais e as evoluções tecnológicas, a igualdade e o crime de ódio ou o impacto das pandemias globais nos direitos fundamentais.

PARECER DA FRA 9

Os Estados-Membros da UE devem assegurar que as INDH disponham de recursos suficientes para efetuar avaliações periódicas do impacto e da eficácia do seu trabalho, incluindo avaliações externas, sempre que necessário. Os resultados dessas avaliações devem ser tornados públicos.

Nota:
I&PG, Inglaterra e País de Gales; IN, Irlanda do Norte; ESC, Escócia.

FIGURA 7: COMPETÊNCIAS DAS INDH PARA INVESTIGAR QUEIXAS INDIVIDUAIS DE VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS

Estatuto A	Áustria	Bélgica	Bulgária — Comissão	Bulgária — Provedoria	Croácia	Chipre	Chéquia	Dinamarca	Estónia	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Hungria	Irlanda	Itália	Letónia	Lituânia	Luxemburgo	Malta	Países Baixos	Polónia	Portugal	Roménia — Instituto	Roménia — Provedoria	Eslováquia	Eslovénia	Espanha	Suécia	Reino Unido — I&PG	Reino Unido — ESC	Reino Unido — IN	Macedónia do Norte	Sérvia		
Nenhuma instituição acreditada																																				
Obrigação explícita																																				
Possibilidade explícita																																				
Com base na prática estabelecida																																				
Não existe tal possibilidade																																				

Fonte: FRA, 2020 [com base em 33 respostas ao questionário enviado a 34 INDH].

INDH INDEPENDENTES

Um dos elementos centrais que contribui para assegurar a independência das INDH é o processo de seleção e nomeação dos membros do órgão de decisão das instituições. A análise do SCA sobre o processo de acreditação indica que é necessário desenvolver mais trabalho nesse campo, incluindo no que se refere aos Estados-Membros da UE. Do mesmo modo, importa considerar também os procedimentos de despedimento ⁽³⁾.

Os estudos em que se baseia o presente relatório revelam a necessidade de melhorar os processos de nomeação dos órgãos de decisão das INDH, a fim de garantir a transparência e a credibilidade. Apesar de existirem grandes variações nos tipos de organismos e nas práticas entre os diferentes Estados-Membros, é possível retirar ensinamentos gerais que são importantes para todos. No que se refere às observações gerais do SCA e às conclusões do presente relatório, as lições retiradas incluem garantir um processo de nomeação transparente e aberto a candidaturas ou analisar formas de reforçar a independência das instituições. A independência das INDH seria reforçada se os candidatos fossem examinados por um comité de peritos independente, em conformidade com requisitos legais que garantem a transparência e a seleção baseada no mérito. A apreciação dos candidatos poderia também beneficiar com a participação de instâncias parlamentares, por exemplo, através de audições consultivas.



PARECER DA FRA 10

De acordo com os Princípios de Paris e tendo em conta as observações gerais do SCA, a FRA considera que os Estados-Membros da UE devem reforçar o processo de seleção e nomeação dos membros (direção) das INDH, garantindo uma maior transparência e processos abertos ao mais amplo leque possível de candidatos. Estes processos poderão incluir a criação de comissões especializadas independentes e o envolvimento de instâncias parlamentares.

⁽³⁾ Ver GANHRI (2018), Observações Gerais do SCA, 2.1..



PARECER DA FRA 11

Tal como foi sublinhado pelo Conselho da União Europeia, os Estados-Membros da UE devem assegurar um ambiente seguro e propício para as INDH e a sociedade civil, de modo que as INDH estejam livres de ameaças e assédio. A fim de impedir que as INDH, incluindo os seus órgãos de direção e funcionários, se vejam confrontadas com ameaças ou outras formas de pressão relacionadas com a sua atividade de promoção e proteção dos direitos humanos, a UE e os seus Estados-Membros devem, em estreita cooperação com as INDH, implementar medidas de proteção, incluindo atos legislativos.

As INDH, assim como os seus membros e funcionários, devem ser protegidas contra assédio, ataques ou outros atos de intimidação decorrentes das atividades que exercem no âmbito do seu mandato. Todos os atos desta natureza devem ser devidamente combatidos com prioridade pelos Estados-Membros da UE.

Outro requisito institucional importante que permite reforçar a independência das INDH e a proteção contra algumas formas de ameaças é a proteção contra a responsabilidade penal e civil por atos praticados pelas instituições no exercício das suas funções (imunidade funcional). A ausência de tal proteção contra a influência externa pode impedir que as INDH desempenhem as suas funções sem receio de processos judiciais. Os estudos realizados no âmbito do presente relatório mostram que os órgãos de direção de apenas 16 das 33 instituições analisadas gozam de tal imunidade, imunidade essa que se estende ao conselho de administração em quatro Estados-Membros. Noutros países, como a Croácia, os provedores adjuntos gozam também da mesma imunidade que o Provedor de Justiça. No que se refere aos restantes funcionários, a proteção contra essa responsabilidade só é assegurada em dois Estados-Membros.

As INDH, incluindo os seus órgãos de direção e os seus funcionários, estão sujeitas a várias outras formas de ameaça que podem minar significativamente o seu trabalho. O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa deu conta de algumas ameaças às instituições, incluindo nos Estados-Membros da UE. As ameaças incluem cortes orçamentais e interferência no processo de seleção e nomeação⁽⁴⁾; é, por conseguinte, importante que exista um forte sistema de prevenção. Além disso, as Nações Unidas reconheceram a importância das INDH na prevenção de represálias contra as organizações da sociedade civil⁽⁵⁾. O Secretário-Geral das Nações Unidas

salientou recentemente perante a Assembleia Geral que os Estados devem tomar medidas para impedir pressões sobre as INDH⁽⁶⁾.

O Conselho da União Europeia «sublinh[ou] a necessidade de se salvaguardar um ambiente propício às instituições nacionais independentes no domínio dos direitos humanos, aos organismos de promoção da igualdade e a outros mecanismos da área dos direitos humanos»⁽⁷⁾.

Os estudos realizados no âmbito do presente relatório mostram que os principais desafios para garantir a salvaguarda e um ambiente propício às INDH incluem casos de assédio, ameaças e ataques contra os seus funcionários, órgãos de direção e instalações. Treze INDH informaram que, nos últimos 12 meses, os seus funcionários e membros voluntários tinham sido sujeitos a ameaças e assédio relacionados com o seu trabalho, através da Internet. Outras formas de ameaça incluem discursos excessivamente negativos sobre questões relacionadas com direitos humanos, conforme reportado por um terço das instituições.

(4) Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos (2018), **Paris Principles at 25: National Human Rights Institutions needed more than ever**, 18 de dezembro.

(5) Conselho dos Direitos do Homem das Nações Unidas (2019), **A/HRC/RES/42/28**, 1 de outubro.

(6) Assembleia Geral das Nações Unidas (2019), **A/74/226**, 25 de julho; Assembleia Geral das Nações Unidas (2019), **A/RES/74/156**, 23 de janeiro.

(7) Conselho da União Europeia (2019), **Conclusões do Conselho sobre a Carta dos Direitos Fundamentais 10 anos depois: ponto da situação e trabalhos futuros**, p. 11.

INSTITUIÇÕES QUE REFLETEM A DIVERSIDADE — NUM AMBIENTE FAVORÁVEL AOS DIREITOS HUMANOS

Assegurar uma representação pluralista da sociedade nas INDH e nos seus fóruns consultivos é um requisito dos Princípios de Paris que está interligado com a sua independência. Trata-se de um elemento de importância crucial para o funcionamento eficaz das INDH e para a sua capacidade de influir na situação dos direitos humanos no terreno. Cada instituição deve refletir a mais ampla diversidade da sociedade e a sua atividade deve incidir na comunidade mais alargada, colaborando com a sociedade civil e envolvendo-se com aqueles que, de outra forma, poderiam ser deixados para trás e não ser ouvidos. Os Princípios de Paris referem que a nomeação dos membros das INDH deve ser «estabelecida de acordo com um procedimento que ofereça todas as garantias necessárias para assegurar a representação pluralista das forças sociais (sociedade civil) envolvidas na promoção e proteção dos direitos humanos». A cooperação com a sociedade civil é também um elemento importante dos Princípios de Paris.

No contexto da UE, o pluralismo reflete o respeito pela diversidade cultural, religiosa e linguística, tal como estabelecido na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 22.º) e no Tratado da União Europeia (artigo 2.º). Além disso, o Tratado estabelece (artigo 10.º, n.º 3) que as decisões na UE devem ser tomadas de forma tão aberta e tão próxima quanto possível dos cidadãos. Neste sentido, seria benéfico que o escrutínio dos direitos humanos tivesse em conta o pluralismo na sociedade, aquando da aplicação do direito comunitário.

Os estudos que serviram de base ao presente relatório revelam que 15 INDH procuram assegurar o pluralismo na composição dos seus órgãos colegiais decisórios — instituições baseadas no modelo de comissão. Os estudos da FRA mostram, além disso, que a paridade entre homens e mulheres nos cargos de funcionário e de direção nas instituições é melhor do que há 10 anos, em ambas as categorias.



PARECER DA FRA 12

Conforme enunciado nos Princípios de Paris, os Estados-Membros da UE são encorajados a assegurar que as estruturas e a composição das INDH reflitam a diversidade da sociedade. Este objetivo pode ser alcançado através da composição dos órgãos de decisão colegiais, dos órgãos consultivos e dos membros de pessoal. As INDH devem também manter uma interação regular e construtiva com a sociedade civil. Refletir a pluralidade da sociedade, incluindo os grupos marginalizados, é essencial para a credibilidade e a eficácia das INDH.

Nota:

I&PG, Inglaterra e País de Gales;
IN, Irlanda do Norte; ESC, Escócia.

FIGURA 8: FORMAS DE GARANTIR O PLURALISMO PELAS INSTITUIÇÕES

	Áustria	Bélgica	Bulgária — Comissão	Bulgária — Provedoria	Croácia	Chipre	Chéquia	Dinamarca	Estónia	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Hungria	Irlanda	Itália	Letónia	Lituânia	Luxemburgo	Malta	Países Baixos	Polónia	Portugal	Roménia — Instituto	Roménia — Provedoria	Eslóvaquia	Eslóvenia	Espanha	Suécia	Reino Unido — I&PG	Reino Unido — ESC	Reino Unido — IN	Macedónia do Norte	Sérvia		
Estatuto A																																				
Estatuto B																																				
Nenhuma instituição acreditada																																				
Pluralismo na orgânica das INDH																																				
Órgãos consultivos — âmbito alargado																																				
Órgãos consultivos — âmbito restrito																																				

Fonte: FRA, 2020 [com base em 33 respostas ao questionário enviado a 34 INDH e estudo documental da FRA].

PARECER DA FRA 13

Os Estados-Membros da UE devem reforçar o seu apoio à cooperação entre as INDH e as instâncias municipais ou regionais, através de recursos específicos. Essa cooperação irá não só reforçar os direitos humanos à escala local, mas também o reconhecimento de direitos. A meta 16.10 dos ODS («assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais») poderá ser tomada em consideração nas medidas destinadas a reforçar a interação das INDH com as diferentes instâncias de governação, incluindo municipais e regionais.

Todas as INDH abrangidas pelo presente relatório mantêm relações de cooperação com organizações da sociedade civil. Cerca de metade das instituições são obrigadas a fazê-lo, um terço têm essa possibilidade explicitamente estabelecida e cerca de um quinto fazem-no como prática habitual. As INDH trabalham em estreita cooperação com a sociedade civil nos seguintes domínios: 31 em ações de sensibilização, educação e formação na área dos direitos humanos, 23 em projetos conjuntos e três noutras áreas. Utilizam diversas formas de comunicação e cooperação com a sociedade civil. Os convites à apresentação de propostas e o financiamento de organizações da sociedade civil pelas instituições continuam a ser uma prática rara.

Para complementar os estudos realizados no âmbito do presente relatório, a FRA realizou uma consulta com a sociedade civil sobre a sua cooperação com as INDH. Os resultados mostram que, embora exista um bom nível de envolvimento, este poderia ser diversificado em áreas mais temáticas, a cooperação poderia ser formalizada e alargada para abranger todas as áreas de trabalho das INDH — uma necessidade também identificada nas recomendações do SCA.

Os estudos realizados pela FRA incidiram também sobre outras formas de inclusão. Cerca de metade das INDH analisadas interagem com as autoridades municipais competentes e outras autoridades locais através de diversas formas de cooperação. Três INDH criaram escritórios em diferentes zonas do país para reforçar a sua proximidade junto de titulares de direitos ou para intensificar a sua atividade de promoção de direitos. As autoridades municipais beneficiaram das competências especializadas das instituições em matéria de direitos, que tiveram um impacto positivo na boa governação, incluindo a participação de titulares de direitos em processos de tomada de decisões. Tal inclui domínios como o direito de acesso à justiça, o direito à informação, a liberdade de religião, de consciência, de opinião, de informação e de expressão, a prevenção e combate da discriminação através da formação dirigida a funcionários públicos sobre os direitos humanos, a acessibilidade dos serviços e a criação de espaços para a diversidade.

Nota:

I&PG, Inglaterra e País de Gales; IN, Irlanda do Norte; ESC, Escócia.

FIGURA 9: COOPERAÇÃO DAS INDH COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Estatuto A Estatuto B Nenhuma instituição acreditada	Áustria	Bélgica	Bulgária — Comissão	Bulgária — Provedoria	Croácia	Chipre	Chéquia	Dinamarca	Estónia	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Hungria	Irlanda	Itália	Letónia	Lituânia	Luxemburgo	Malta	Países Baixos	Polónia	Portugal	Roménia — Instituto	Roménia — Provedoria	Eslováquia	Eslovénia	Espanha	Suécia	Reino Unido — I&PG	Reino Unido — ESC	Reino Unido — IN	Macedónia do Norte	Sérvia	
	Obrigação explícita																																		
Possibilidade explícita																																			
Possibilidade implícita/na prática																																			

Fonte: FRA, 2020 [com base em 33 respostas ao questionário enviado a 34 INDH e estudo documental da FRA].

INDH DOTADAS DE RECURSOS ADEQUADOS

A disponibilidade de recursos financeiros e humanos adequados é crucial para que as instituições nacionais possam cumprir, de forma independente e eficaz, os seus diversos mandatos em matéria de direitos humanos.

A natureza diversificada das INDH (algumas das quais são também instituições de provedoria e organismos para a igualdade) existentes nos Estados-Membros da UE não facilita a comparação no que diz respeito aos seus recursos disponíveis, sejam eles financeiros ou humanos. Embora os estudos da FRA revelem, de uma forma geral, um ligeiro aumento nos orçamentos das instituições (principalmente decorrente do alargamento dos seus mandatos, sem ter em conta a inflação) na UE entre 2010 e 2019, registaram-se cortes orçamentais consideráveis, em alguns anos e em algumas INDH. A comparação dos dados disponíveis sobre as instituições entre 2011 e 2019 revela que, de um modo geral, o número de funcionários aumentou, embora se deva contextualizar esse aumento com o crescente número de tarefas.

Os estudos que serviram de base ao presente relatório mostram que muitas INDH continuam a ter um número de pessoal muito reduzido, tendo em conta as suas múltiplas competências, como o facto de serem também organismos para a igualdade que, na aceção do direito da UE, se assumem como mecanismo nacional de prevenção ao abrigo do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT) das Nações Unidas e como mecanismo nacional de controlo ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.



PARECER DA FRA 14

Em conformidade com os Princípios de Paris e as recomendações do Conselho da Europa e da Comissão Europeia no sentido de dispor de organismos especializados, os Estados-Membros da UE devem assegurar que sejam atribuídos às INDH recursos financeiros e humanos suficientes que lhes permitam manter a capacidade operacional para cumprir os seus mandatos de forma eficaz e independente. Para esse efeito, poderá ser útil assegurar um intercâmbio em tempo útil entre as INDH e os decisores políticos, sob a forma de consulta em fase pré-orçamental, sem prejuízo da sua independência. Quaisquer cortes orçamentais globais nos serviços públicos não devem prejudicar desproporcionalmente as INDH.

Os recursos devem ser suficientes para que as INDH possam tratar de questões essenciais relacionadas com os direitos humanos e cumprir as suas funções de forma eficaz. Este aspeto é importante não só no plano geral, como também para reforçar os seus próprios conhecimentos especializados sobre domínios como a Carta. As INDH devem também estar aptas a reforçar as ações de sensibilização sobre o seu mandato e as suas funções junto do público em geral e dos grupos vulneráveis.

Os recursos deverão também permitir que as INDH cooperem com outras instituições nacionais com competências na área dos direitos humanos, assegurem a coordenação e interajam com as Nações Unidas, o Conselho da Europa e outras organizações internacionais e regionais, incluindo as instituições da UE.

PARECER DA FRA 15

Deverá, em especial, ser assegurado que, para cada mandato explícito e cada tarefa adicional atribuída a uma INDH existam recursos suficientes que permitam a sua execução eficaz, sem prejudicar o trabalho existente.

A UE e os seus Estados-Membros devem também assegurar que quaisquer mandatos e tarefas adicionais não comprometam a eficácia das INDH, limitando de forma desproporcionada a sua capacidade ou sobrepondo opções estratégicas.

Os Estados-Membros da UE devem consultar as INDH sobre quaisquer iniciativas legislativas ou políticas que tenham impacto nas INDH, incluindo em matéria dos mandatos e orçamentos.

De acordo com os Princípios de Paris e com as normas internacionais, as INDH desempenham um papel importante na cooperação com as Nações Unidas. É também essencial a cooperação com os mecanismos regionais de direitos humanos e outros mecanismos regionais e nacionais — incluindo as INDH de outros países competentes em matéria de proteção ou promoção dos direitos humanos, bem como com outros organismos com competências nessa área existentes no mesmo país.

Metodologia

As informações foram recolhidas através de fontes primárias e secundárias (qualitativas e quantitativas).

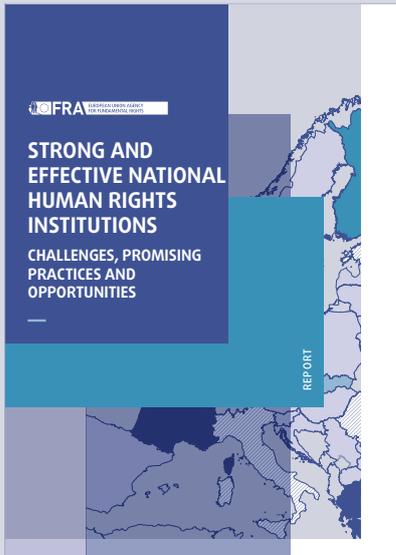
Os membros da FRA recolheram dados através de questionários e entrevistas a INDH nos então 28 Estados-Membros da UE e nos dois países candidatos abrangidos pelo mandato da FRA: a Macedónia do Norte e a Sérvia. Esse trabalho foi realizado entre abril e setembro de 2019. As INDH ou instituições equivalentes que são membros da ENNHRI, no caso dos Estados-Membros que não dispõem de INDH, responderam a um questionário e foram entrevistadas. No total, 34 INDH receberam o questionário da FRA; 33 responderam, embora algumas INDH tenham optado por não responder a todas as secções do questionário. No mesmo período, foi realizada um estudo adicional. As INDH e os agentes de ligação nacionais procederam à verificação dos dados do projeto de relatório em janeiro de 2020.

A FRA recebeu informações valiosas sobre a análise de dados inicial e as conclusões importantes do conselho consultivo do relatório, que incluiu representantes da ENNHRI, da GANHRI, da Equinet, do Conselho da Europa, da Comissão Europeia, do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, da OSCE-ODIHR, do Painel Consultivo da Plataforma dos Direitos Fundamentais da FRA e de dois peritos independentes.

TABELA DOS MANDATOS DAS INDH (OU ORGANISMOS EQUIVALENTES) INCLUÍDOS NO ESTUDO DA FRA (*)

INDH	Mandatos									
	Promoção e proteção dos direitos humanos	Instituições de provedoria com mandato sobre questões relacionadas com a má administração	Mecanismos nacionais preventivos no âmbito do OPCAT	Mecanismos nacionais de supervisão no âmbito da CDPD	Organismos para a igualdade com mandato em questões relacionadas com a igualdade de tratamento	Acompanhamento dos regressos forçados (Diretiva da UE relativa ao regresso)	Relatório sobre o tráfico de seres humanos (Diretiva da UE)	Proteção da liberdade de circulação e dos direitos de mobilidade na UE	Outros mandatos	Número de mandatos por INDH
INDH por mandato	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Provedor de Justiça austríaco	✓	✓	✓	✓					✓	5
Centro Interfederal para a igualdade de oportunidades e a luta contra o racismo e a discriminação (Unia) (Bélgica)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Provedor da República da Bulgária	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Comissão de Proteção contra a Discriminação (Bulgária)	✓				✓					2
Instituições de Provedoria da República da Croácia	✓	✓	✓		✓				✓	5
Comissário responsável pela administração e proteção dos direitos humanos (Chipre)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Provedoria de Justiça (Chéquia)		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	7
Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Chanceler da Justiça (Estónia)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Centro dos Direitos Humanos (Finlândia)	✓		✓ (**)	✓						3
Provedoria Parlamentar (Finlândia)	✓	✓	✓	✓						4
Comissão Consultiva Nacional para os Direitos Humanos (França)	✓			✓			✓		✓	4
Instituto Alemão dos Direitos Humanos	✓			✓					✓	3
Comissão Nacional Grega dos Direitos Humanos	✓								✓	2
Gabinete do Comissário para os Direitos Fundamentais (Hungria)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Comissão irlandesa dos Direitos Humanos e da Igualdade	✓			✓	✓			✓	✓	5
Instituto Nacional de Defesa dos Direitos das Pessoas Detidas ou Privadas de Liberdade (Itália)	✓		✓	✓		✓				4
Gabinete da Provedoria de Justiça da República da Letónia	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Provedoria Parlamentar (Lituânia)	✓	✓	✓							3
Comissão Consultiva do Luxemburgo para os Direitos Humanos	✓			✓			✓			3
Instituto dos Direitos Humanos dos Países Baixos	✓			✓	✓					3
Comissário para os Direitos Humanos (Polónia)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Instituições de Provedoria de Portugal	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Instituto Romeno dos Direitos Humanos	✓									1
Provedoria dos Cidadãos (Roménia)	✓		✓							2
Centro Nacional para os Direitos Humanos (Eslováquia)	✓				✓					2
Provedoria dos Direitos Humanos da República da Eslovénia	✓	✓	✓							3
Instituição de Provedoria de Espanha	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Provedoria de Justiça para a Igualdade (Suécia)	✓				✓					2
Provedoria de Justiça da República da Macedónia do Norte	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Proteção dos Direitos dos Cidadãos da República da Sérvia	✓	✓	✓							3
Comissão para a Igualdade e os Direitos Humanos (Reino Unido)	✓			✓	✓					3
Comissão da Irlanda do Norte para os Direitos Humanos	✓			✓						2
Comissão da Escócia para os Direitos Humanos	✓		✓	✓						3

(*) compilado inicialmente em Janeiro de 2020, é atualizado regularmente, consultar o **Anexo III dos mandatos das INDH em linha** (**) Parcialmente envolvido; (***) no âmbito do mandato geral.



Para aceder ao relatório integral sobre instituições nacionais dos direitos humanos fortes e eficazes ver: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Ver também: FRA (2010), **National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Luxemburgo, Serviço das Publicações.



A PROMOVER E A PROTEGER OS SEUS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TODA A UE — RESUMO

As Instituições Nacionais dos Direitos Humanos (INDH) são uma parte vital do sistema de proteção dos direitos humanos à escala nacional. Ao sensibilizar, aconselhar, fiscalizar e velar pela responsabilização das autoridades, estas instituições desempenham um papel central nos grandes desafios que se levantam atualmente em matéria de direitos humanos, enfrentando tanto os problemas persistentes, como a discriminação e as desigualdades, e os novos problemas emergentes, como as implicações da inteligência artificial e da pandemia da COVID-19 em matéria dos direitos.

As conclusões da FRA sublinham que, para realizar o seu pleno potencial, as INDH necessitam de um mandato claro, independência, recursos adequados e, no que toca à sua representatividade, de refletir a diversidade das nossas sociedades. Devem igualmente respeitar os Princípios de Paris no que diz respeito à sua independência e eficácia, aprovados pelas Nações Unidas.



FRA – AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria
T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Serviço das Publicações
da União Europeia