

A promoção e protecção dos direitos humanos: mecanismos e sistemas. O caso de Portugal.

Dissertação de Mestrado

Vânia do Rego Duarte

Mestrado em

Relações Internacionais: o Espaço
Euro-Atlântico



A promoção e protecção dos direitos humanos: mecanismos e sistemas. O caso de Portugal.

Dissertação de Mestrado

Vânia do Rego Duarte

Orientadora

Prof.^a Doutora Berta Maria Oliveira Pimentel Miúdo

Dissertação de Mestrado submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Relações Internacionais



Agradecimentos

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à Prof.^a Doutora Berta Maria Oliveira Pimentel Miúdo por ter aceite ser minha orientadora na elaboração desta dissertação. O seu apoio e incentivo foram determinantes, não só neste último ano de mestrado, como em todo o meu percurso académico. É com carinho e admiração que irei recordar esta experiência.

Ao meu pai e à minha mãe, por sempre me encorajarem e por me terem ensinado que a educação é fundamental nas nossas vidas. Sem vocês eu não teria conseguido alcançar este importante objectivo.

À minha irmã, por se preocupar, por ter dedicado parte do seu tempo livre a ajudar-me e, acima tudo, obrigada pelos momentos de descontração.

Ao Dr.^o Hélder Fialho, pela sua compreensão e boa disposição, as quais nunca esquecerei. À Rita, por ouvir as minhas preocupações e por me ter auxiliado sempre que necessário.

Ao Nuno Tiago, por acreditar em mim e por ter estado sempre presente.

Resumo

A promoção e protecção dos direitos humanos: mecanismos e sistemas.

O caso de Portugal

Vânia do Rego Duarte

Os direitos humanos alcançaram maior visibilidade e importância com o fim da Segunda Guerra Mundial, através do consenso internacional de que era necessário estabelecer mecanismos de promoção e protecção destes direitos fundamentais, de modo a evitar retrocessos e arbitrariedades neste domínio.

A nível internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Conselho da Europa (CoE) desenvolveram sistemas de orientação, monitorização e assistência técnica que visam auxiliar os Estados soberanos a garantir o respeito pelas liberdades e direitos fundamentais de todos os cidadãos. A presente investigação procura defender que estes sistemas apresentam imperfeições estruturais que estão, sobretudo, associadas ao comportamento dos Estados.

Num primeiro momento, são analisados os mecanismos de promoção e protecção dos direitos humanos escolhidos para a presente investigação, as suas características e métodos de trabalho. Num segundo momento, recorremos ao exemplo do Estado português para entender o papel destes mecanismos e analisar o contributo nacional para a defesa dos direitos humanos.

Considerando que os mecanismos internacionais de direitos humanos são fundamentais, porém imperfeitos, conclui-se que a concretização efectiva dos direitos humanos requer a cooperação internacional, o entendimento entre os Estados, assim como a participação da sociedade civil.

Palavras-chave: direitos humanos, ONU, CoE, Portugal, Estados soberanos.

Abstract

The promotion and protection of human rights: mechanisms and systems. The case of Portugal

Human rights gained greater visibility and importance with the end of World War II, through the international consensus that mechanisms to promote and protect these fundamental rights had to be established in order to avoid setbacks and arbitrariness in this area.

At the international level, the United Nations (UN) and the Council of Europe (CoE) have developed systems of guidance, monitoring and technical assistance aimed at assisting sovereign states to ensure respect for the fundamental freedoms and rights of all citizens. The present investigation tries to defend that these systems present structural imperfections that are, mainly, associated with the behavior of the States.

Firstly, the mechanisms for promoting and protecting the human rights chosen for this research, their characteristics and working methods are analyzed. Secondly, we use the example of the Portuguese State to understand the role of these mechanisms and analyze the national contribution to the defense of human rights.

Considering that international human rights mechanisms are fundamental but imperfect, it is concluded that the effective realization of human rights requires international cooperation, understanding between States, as well as the participation of civil society.

Keywords: human rights, UN, CoE, Portugal, sovereign states.

Índice

1. Introdução.....	1
2. A Organização das Nações Unidas e os direitos humanos.....	6
2.1. A importância do Conselho de Direitos Humanos.....	6
2.1.1. A Comissão de Direitos Humanos.....	6
2.1.2. Um novo impulso para a defesa dos direitos humanos: a criação do Conselho de Direitos Humanos.....	9
2.1.3. Os desafios e o contributo do Conselho de Direitos Humanos.....	11
2.2. A Revisão Periódica Universal e a promoção dos direitos humanos.....	14
2.2.1. A criação da Revisão Periódica Universal e os seus princípios fundamentais.....	14
2.2.2. As etapas do processo da Revisão Periódica Universal.....	18
2.2.3. A importância da Revisão Periódica Universal e os desafios da protecção dos direitos humanos.....	21
2.2.4. A Revisão Periódica Universal e o problema da pena de morte...	27
3. A relevância do Conselho da Europa.....	35
3.1. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a protecção dos direitos humanos.....	35
3.1.1. <i>A Convenção Europeia dos Direitos do Homem</i> e a criação do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.....	35
3.1.2. Estrutura e métodos de trabalho do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.....	37
3.1.3. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a margem de apreciação.....	42

3.2. O Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos e a promoção dos direitos humanos.....	46
3.2.1. Argumentos para a criação do Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos.....	46
3.2.2. O mandato do Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos.....	47
3.2.3. O papel do Comissário do Conselho da Europa em prol dos direitos humanos.....	48
4. Portugal perante os instrumentos e mecanismos de direitos humanos.....	54
4.1. O mandato de Portugal no Conselho de Direitos Humanos.....	54
4.2. Portugal perante o mecanismo da Revisão Periódica Universal.....	58
4.3. Portugal e a margem de apreciação no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.....	67
4.4. O Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos e a promoção dos direitos humanos em Portugal.....	75
5. Conclusão.....	90
6. Referências bibliográficas.....	94

Lista de Abreviaturas

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

AGNU – Assembleia-Geral das Nações Unidas

AI – Amnistia Internacional

APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima

CCEDH – Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos

CCT – Comité contra a Tortura

CDH – Conselho de Direitos Humanos da ONU

CEDH – *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*

CEDM – Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres

CESNU / ECOSOC – Conselho Económico e Social das Nações Unidas / United Nations Economic and Social Council

CICDR – Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

CNPDPJ – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Protecção das Crianças e Jovens

CNU – *Carta das Nações Unidas*

CoDH – Comissão de Direitos Humanos

CoE – Conselho da Europa / Council of Europe

CoEDH – Comissão Europeia de Direitos Humanos

CPP – Código do Processo Penal

DUDH / UDHR – *Declaração Universal das Nações Unidas / Universal Declaration of Human Rights*

EAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza

EsR / SuR – Estado(s) sob revisão / State(s) under review

EUA – Estados Unidos da América

FIDH – Federação Internacional de Direitos Humanos

HRW – Human Rights Watch

IAC – Instituto de Apoio à Criança

ISS – Instituto da Segurança Social

JJSO – Juvenile Justice Ordinance 2000

LGBT – Comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgéneros

LPCJP – Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo

LTE – Lei Tutelar Educativa

MP – Ministério Público

MSSS – Ministério da Solidariedade e Segurança Social

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU / UN – Organização das Nações Unidas / United Nations

OMS / WHO – Organização Mundial de Saúde / World Health Organisation

OTSH – Observatório de Tráfico de Seres Humanos

PCHI – Programa Conforto Habitacional para Pessoas Idosas

PES – Programa de Emergência Social

PIDCP – *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos*

PIDESC – *Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais*

PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação

RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados

RPU / UPR – Revisão Periódica Universal / Universal Periodic Review

TEDH / ECHR – Tribunal Europeu de Direitos Humanos / European Court of Human Rights

1. Introdução

Foi durante o século XIX que os direitos humanos começaram a constar nos textos das Constituições nacionais, quer através dos seus artigos quer de simples alusões nos seus preâmbulos. Não obstante, foi no século XX que assistimos à sua emancipação jurídica e política.

Com efeito, ao longo do século passado, assistiu-se a diversos conflitos internacionais que desencadearam actos desumanos e cruéis entre seres humanos. Estas atrocidades tiveram maior impacto no decorrer da Segunda Guerra Mundial, com um desprezo geral pela vida, representado pelo elevado número de mortes e pela ausência de direitos e liberdades fundamentais.

Assim, tornou-se imperativo reformular o sistema internacional, de modo a evitar os erros do passado. Com a proclamação dos direitos humanos, cada homem tornou-se numa unidade de direitos, deixando de ter apenas obrigações. Embora os direitos humanos sejam universais, pois são dirigidos a todos os seres humanos, sem qualquer natureza discriminatória, é a nível nacional que ganham relevância e poder. Ou seja, a sua eficácia é limitada, uma vez que os direitos humanos só poderão ser garantidos através das leis e da vontade política de cada Estado (deixando de ser direitos dos homens para serem direitos dos cidadãos).

A nível internacional, a proclamação dos direitos humanos traduziu-se na criação de instrumentos e mecanismos de promoção e protecção destes direitos inalienáveis, significando um ponto de viragem na história mundial com a instauração de uma nova ordem política e social.

Neste sentido, do diálogo entre os vencedores da Segunda Guerra Mundial e outros treze representantes da ONU nasceu a *Declaração Universal de Direitos Humanos* (DUDH), que representa um guia internacional de orientação dos Estados. Embora não vinculativa – pois na época a maioria dos Estados não se queria comprometer juridicamente –, actualmente representa um dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos, apontando para a existência de direitos irrevogáveis e inerentes a todos os seres humanos, assim como para os princípios da igualdade e da fraternidade.

Apesar disso, a DUDH foi elaborada e aprovada num contexto político delicado, chegando a ser apelidada de “cinzenta”, demonstrando o profundo cepticismo em relação à força efectiva que representaria no contexto internacional. Era, portanto, fundamental assegurar que os governos e os Estados que assinassem instrumentos internacionais de

direitos humanos garantissem os meios para a sua concretização, evitando a violação continua destes direitos fundamentais.

Ora, se a nível internacional a DUDH constituiu o ponto de partida para o reconhecimento e protecção dos direitos humanos, num segundo momento foram criados o *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos* (PIDCP) e o *Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (PIDESC). Enquanto a DUDH aponta no sentido dos direitos e liberdades fundamentais serem considerados como um sistema de referência para uma nova ordem mundial, isto é, “como um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações” (preâmbulo), por sua vez, os *Pactos Internacionais* atribuem a responsabilidade final pela realização efectiva dos direitos humanos a todos os Estados, mormente os Estados Parte.

Com efeito, a obrigatoriedade prevista, na vertente negativa, significa que os Estados não podem restringir o exercício dos direitos se tais restrições não forem expressamente permitidas. Na vertente positiva, os Estados têm a obrigação de implementar estes direitos, adoptando legislação e outras medidas necessárias para assegurar às vítimas a reparação das violações dos direitos humanos.

A vinculação dos Estados ao sistema de protecção internacional dos direitos humanos é completada pelos protocolos facultativos a ambos os *Pactos*, através dos quais os países reconhecem aos respectivos comités da ONU competência para receber e examinar queixas de violações dos direitos consagrados.

Concretamente, a nível internacional, os mecanismos de promoção destes direitos visam encorajar os Estados a adoptarem normas internacionais de direitos humanos, monitorizar a sua situação e oferecer assistência técnica. Por sua vez, os mecanismos de protecção pretendem assegurar o respeito por esses direitos, incluindo quando um Estado viola as disposições das convenções de que seja parte, assegurando também que os cidadãos sejam ouvidos (através de queixas apresentadas). Na consolidação deste novo sistema de valores universais, a cooperação internacional é fundamental para garantir que ambos os mandatos sejam cumpridos e, principalmente, para que se verifiquem progressos.

Portanto, a ONU delimitou o caminho a percorrer pela comunidade internacional quanto à promoção e protecção destes direitos. Desde a proclamação da DUDH, essa organização tem vindo a elaborar inúmeros tratados e outros instrumentos de direitos humanos, bem como a desenvolver actividades de controlo da sua aplicação,

nomeadamente através da criação de comités e de outros órgãos especializados de direitos humanos.

No sistema da ONU existem duas categorias de órgãos de direitos humanos: os órgãos saídos da *Carta das Nações Unidas* (CNU) e os órgãos criados pelos tratados. Assim, os órgãos incluídos na primeira categoria recebem a sua legitimidade através da CNU e não pela ratificação de qualquer tratado internacional de direitos humanos, sendo que a sua jurisdição recai sobre todos os Estados-membros da ONU. Neste sentido, no presente trabalho, dar-se-á especial atenção ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) e ao seu mecanismo subsidiário: a Revisão Periódica Universal (RPU). Ambos desempenham um papel determinante e legítimo na defesa dos direitos humanos e na orientação e monitorização do comportamento de cada Estado-membro.

O CDH tem um mandato com dois objectivos principais: a promoção universal dos direitos humanos sem distinções, e de modo justo e equitativo; e a protecção dos direitos humanos, principalmente quando se verificarem sucessivas violações, por forma a proteger os indivíduos desses abusos. Embora o CDH tenha apenas poderes não vinculativos, isto é, as suas acções visam influenciar o comportamento dos Estados através de recomendações, declarações e códigos de conduta, o seu trabalho proporciona um fórum internacional de debate, oferecendo a oportunidade de os Estados-membros desempenharem um papel activo na consagração efectiva dos direitos humanos.

Por sua vez, a RPU permite examinar o cumprimento das obrigações de cada Estado em matéria de direitos humanos. Diferentemente do que se observa na maioria dos mecanismos da ONU, são os próprios Estados-membros a examinarem e a apresentarem recomendações aos restantes, de modo a melhorar a situação de direitos humanos. Assim, apesar de gozar da assistência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), da participação indirecta de Organizações Não Governamentais (ONG) e de grupos de especialistas independentes, a RPU é um mecanismo intergovernamental que tem como principais actores os Estados soberanos.

A nova etapa internacional de projecção dos direitos humanos manifestou-se, igualmente, a nível regional, concretamente na Europa, sistema regional que analisaremos, apenas em parte, na presente dissertação.

Neste contexto, o CoE teve como primeira missão a realização de uma carta vinculativa de direitos humanos, por forma a garantir o respeito pelas liberdades fundamentais de todos os cidadãos – a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (CEDH) – a qual representa o primeiro, mas sofisticado, instrumento internacional de

defesa dos direitos humanos. A CEDH constituiu-se como o primeiro tratado regional sobre direitos humanos a estabelecer mecanismos de controlo e de execução neste domínio, atribuindo a possibilidade de os cidadãos apresentarem queixas ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) sobre a violação dos direitos consagrados na *Convenção*, por parte de qualquer Estado.

Desde a sua criação, a CEDH e o TEDH têm vindo a ganhar reconhecimento internacional, caminhando no sentido de impor padrões mínimos de protecção efectiva dos direitos humanos. O aumento de volume de queixas e a diversificação das mesmas são prova do seu papel fundamental na defesa dos direitos humanos.

Ainda a nível regional, o CoE criou uma instituição não-judicial para a promoção (e sensibilização) do respeito pelos direitos humanos: o Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos (CCEDH). As suas principais funções incluem o aconselhamento, a informação sobre a protecção dos direitos humanos e a prevenção da violação destes direitos ao identificar possíveis deficiências na sua protecção pelos Estados-membros. Estas actividades são facilitadas pela sua capacidade de contactar directamente com as autoridades públicas dos Estados-membros, as estruturas nacionais de direitos humanos e a sociedade civil, através de visitas que visam acompanhar e avaliar a situação real de direitos humanos em cada país.

No presente trabalho, procura-se elaborar uma análise e consequente avaliação detalhadas sobre a importância dos instrumentos e mecanismos de direitos humanos. Igualmente, pretende-se verificar a sua evolução institucional, a sua eficácia e respectivas deficiências no que concerne à promoção e protecção dos direitos fundamentais do ser humano. Embora sejam consideradas as posições adoptadas por vários Estados, o foco da nossa análise será a da República Portuguesa.

Com efeito, verifica-se que, a nível internacional, Portugal tem vindo a desempenhar cargos de relevância em organismos especializados de direitos humanos, integrando por três vezes a antiga Comissão de Direitos Humanos (CoDH) e, recentemente, o CDH. Contudo, a nível nacional, Portugal enfrenta alguns problemas, nomeadamente a discriminação racial contra, principalmente, a comunidade cigana, a pobreza (fruto das medidas de austeridade) e a precariedade das medidas sociais de apoio aos cidadãos mais idosos. Assim, será relevante analisar qual o comportamento do Estado português perante alguns instrumentos e mecanismos internacionais de direitos humanos. Esta análise será realizada através de dois grandes sistemas: a nível universal, o CDH e a RPU; e, a nível europeu, o TEDH e o CCEDH.

As perguntas que marcaram a nossa investigação foram as seguintes: Estão, efectivamente, todos os seres humanos protegidos quanto aos seus direitos fundamentais? De que modos e a que níveis?

Através de uma abordagem teórica dos conceitos mais relevantes para esta investigação e de uma análise dos dois sistemas de promoção e protecção dos direitos humanos, atrás identificados, pretende-se justificar a sua relevância e validar a tese de que apesar destes mecanismos apresentarem alguns desafios estruturais e funcionais, o seu trabalho é fundamental para a contínua promoção dos direitos humanos.

Deste modo, os eixos problemáticos de investigação foram: o contexto internacional, os sistemas de promoção e protecção dos direitos humanos, e a posição do Estado português. Por sua vez, as variáveis que pautaram a nossa investigação foram: recomendações do CDH e da RPU, os acórdãos do TEDH, os relatórios do CCEDH e a política interna de cada Estado, assim como a influência das suas alianças políticas e instrumentos adoptados, especialmente no caso de Portugal.

As nossas fontes documentais foram divididas em três grupos fundamentais: primárias, constituídas pelas Resoluções da AGNU, relatórios do Working Group da RPU, acórdãos do TEDH e recomendações do CCEDH; secundárias, como relatórios dos Estados-membros perante estes mecanismos; e bibliografia crítica: obras e artigos científicos. Em nosso entender, as fontes documentais primárias são essenciais para descrever e analisar as propostas e recomendações aos Estados. As fontes secundárias e a bibliografia crítica visam uma avaliação interna e externa destes sistemas de protecção dos direitos humanos.

Defender e promover os direitos humanos são desafios permanentes que requerem a cooperação da comunidade internacional, uma vez que as violações destes princípios e direitos fundamentais, não só ameaçam milhares de pessoas, como podem destruir a sua realização efectiva.