

NOTA

de:	António Vitorino
para:	Membros da Convenção
Assunto:	Mandato do Grupo de Trabalho sobre a Carta

Junto se envia uma nota relativa ao assunto em epígrafe, destinada a facilitar o debate do Grupo de Trabalho sobre a Carta.

GRUPO II: "Carta"

Presidente: António Vitorino

Se for decidido inserir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado: segundo que modalidades se deverá proceder à inserção e quais serão as respectivas consequências? Quais serão as consequências de uma adesão da Comunidade/União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem?

Introdução

É objectivo da presente nota dar uma primeira panorâmica das questões de fundo que deverão ser abordadas pelo Grupo "Integração da Carta/Adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)". Com base nesta panorâmica, comunicarei oportunamente uma análise aprofundada das questões acima enunciadas, a fim de orientar os debates no Grupo.

O mandato do Grupo tem duas vertentes:

- Modalidades e consequências de uma eventual integração da Carta nos Tratados
- Consequências de uma eventual adesão da Comunidade/União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

Estas vertentes deverão ser tratadas separada e sucessivamente pelo Grupo. Desejo chamar desde já a atenção para o facto de se tratar de duas questões complementares e não alternativas, uma vez que a integração da Carta não diminuiria em nada o interesse de que se revestiria uma eventual adesão à CEDH e vice-versa.

Por último, convirá dar um esclarecimento sobre a natureza dos debates do Grupo no que diz respeito às duas vertentes: de acordo com o consenso segundo o qual os grupos de trabalho se deverão dedicar a questões mais específicas, não duplicando o debate político efectuado na sessão plenária, o Grupo de Trabalho não deverá perder-se no debate das grandes questões políticas (questões de saber *se* a Carta deverá ser integrada ou *se* se torna necessário aderir à CEDH), mas sim concentrar-se essencialmente nas questões mais precisas seguidamente indicadas, aceitando a hipótese de uma resposta política positiva às duas questões.

I. Modalidades e consequências de uma eventual integração da Carta nos Tratados

1. Observação prévia: o conteúdo da Carta como acervo

Em meu entender, será avisado partir da consideração de que o *conteúdo* da Carta, tal como foi negociado pela anterior Convenção, constitui um património jurídico comum que há que preservar.

Caso a Convenção preconize uma alteração da estrutura ou denominação actual dos Tratados, tal poderia, porém, suscitar a necessidade de proceder a algumas adaptações puramente redaccionais da Carta, bem como a um eventual debate sobre a manutenção do n.º 2 do artigo 52.º¹, se a Convenção quisesse estabelecer uma hierarquia entre um novo tratado fundamental e o restante direito primário actual.

2. Análise das técnicas possíveis para uma eventual integração da Carta e questões conexas

Uma das principais tarefas do Grupo será analisar as diversas técnicas possíveis para a integração da Carta (inserção dos artigos da Carta no Tratado UE ou novo tratado fundamental, protocolo anexo, remissão para ela num artigo, como por exemplo o actual n.º 2 do artigo 6.º do TUE, etc.). Essa análise deverá ser efectuada de diversos ângulos, nomeadamente o efeito jurídico exacto e a visibilidade política que se pretende dar à Carta. Deverá também ser efectuada em articulação com a questão mais geral da futura estrutura dos Tratados. O Grupo deverá também debruçar-se sobre certas questões relacionadas com a técnica de integração, como por exemplo a do destino a dar ao preâmbulo da Carta, a de saber será necessário manter uma referência – semelhante à que consta actualmente do n.º 2 do artigo 6.º do TUE – às tradições constitucionais comuns e à CEDH, e a da relação entre certos artigos da Carta e as disposições do actual Tratado CE que constam também desses artigos (designadamente em matéria de direitos dos cidadãos).

3. A questão das vias de recurso perante o Tribunal de Justiça

O Grupo poderá também abordar dois assuntos que, embora não directamente decorrentes de uma eventual integração da Carta, são no entanto frequentemente mencionados em relação com a questão da protecção dos direitos fundamentais na União:

¹ O n.º 2 do artigo 52.º tem a seguinte redacção: "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".

- Por um lado, o Grupo deverá pronunciar-se sobre a questão de saber se será necessário modificar o n.º 4 do artigo 230.º do Tratado CE a fim de alargar o recurso directo dos particulares ao Tribunal de Justiça, ou até mesmo instaurar um novo recurso para a protecção dos direitos fundamentais, ou se será preferível manter o sistema actual, deixando à jurisprudência o seu aperfeiçoamento;
- Por outro lado, o Grupo deverá ter presente a questão de uma eventual extensão das competências do Tribunal de Justiça no domínio da JAI. É de assinalar que esta problemática ultrapassa o quadro dos direitos fundamentais e toca no debate mais geral, que será conduzido pela sessão plenária, sobre a futura evolução dessa política. Por conseguinte, o Grupo não deverá antecipar-se a esse debate; poderá, porém, apresentar uma contribuição limitada, analisando as vozes críticas que defendem que as actuais disposições deveriam ser revistas do ponto de vista da protecção dos direitos humanos.

II. Consequências de uma adesão da Comunidade/União à CEDH

Quanto a esta vertente, o debate no Grupo dependerá em grande parte das questões levantadas pelos seus membros. Por minha parte, não incitarei o Grupo a voltar a analisar em pormenor todos os consabidos argumentos *a favor* e *contra* a adesão da Comunidade/União à CEDH, antes me centrando numa análise técnica da questão de saber em que medida se poderá conciliar a adesão com o princípio da autonomia do direito comunitário. Se, porém, os membros do grupo desejarem suscitar outros argumentos por vezes invocados contra a adesão, estou disposto a implicar o grupo na busca de respostas satisfatórias para essas questões.

Acresce que o Grupo deverá analisar a forma de um eventual fundamento jurídico nos Tratados que permita a adesão à CEDH. Poderá ainda ponderar a questão de saber se esse fundamento jurídico poderá igualmente permitir explicitamente a adesão a outros acordos internacionais em matéria de direitos humanos.

Além disso, o Grupo será informado dos trabalhos em curso no Conselho da Europa acerca das consequências técnicas para o sistema de Estrasburgo de uma eventual adesão da UE/CE. No entanto, proporia ao Grupo não abordar essas questões – que dependem de eventuais negociações entre a União Europeia e o Conselho da Europa – a menos que considere algumas delas importantes para a questão da adesão.

Por último, se os seus membros o solicitarem, o Grupo poderá também analisar as vantagens e inconvenientes das fórmulas por vezes apresentadas como alternativas à adesão, de modo a garantir a coerência entre o direito da União e o da CEDH, como por exemplo a instauração de um processo de reenvio ou de consulta do Tribunal de Justiça para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.
