

CONV 170/02

WG III 5

NOTA

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica
Assunto:	Nota de síntese da reunião de 26 de Junho de 2002

Aprovação do calendário revisto

1. O Grupo de Trabalho aprovou o seguinte **calendário de reuniões**¹:
 - 10 de Julho (quarta-feira): 09h00 – 12h30 (Parlamento Europeu – sala ASP 1H1);
 - 18 de Julho (quinta-feira): 10h00 – 13h15 (Justus Lipsius);
 - 11 de Setembro (quarta-feira): 10h00 – 13h15 (Justus Lipsius);
 - 19 de Setembro (quinta-feira): 14h30 – 18h00 (Justus Lipsius);
 - 26 de Setembro (quinta-feira): 10h00 – 13h15 (Justus Lipsius);
 - 2 de Outubro (quarta-feira): 10h00 – 13h15 (Justus Lipsius);
 - 17 de Outubro (quinta-feira): 14h30 – 18h00 (Justus Lipsius).

Continuação da troca de opiniões geral

2. O Grupo de Trabalho prosseguiu a troca de opiniões geral que fora iniciada na primeira reunião de 18 de Junho. Foi referido que os trabalhos do Grupo poderiam incidir em dois grupos de questões: por um lado, as consequências a nível das relações externas, da atribuição de personalidade jurídica e da eventual fusão dos Tratados (papel do Conselho/Comissão, procedimento de negociação dos Tratados, modalidades da representação internacional da União junto de organizações internacionais), e, por outro, as consequências no que se refere à estrutura por pilares (*take over* ou fusão?) e a simplificação dos Tratados.

¹ O calendário revisto foi enviado a todos os membros da Convenção (doc. CONV 103/1/02).

3. Foi proposto identificar, numa primeira fase, os problemas decorrentes da situação existente e avaliar os efeitos práticos da atribuição de personalidade jurídica à União.

Audição dos peritos

4. O Grupo ouviu em seguida o Jurisconsulto do Conselho, Jean-Claude PIRIS, o Director do Serviço Jurídico da Comissão, Pieter-Jan KUIJPER, e o Jurisconsulto do Parlamento Europeu, Gregorio GARZÓN CLARIANA.

Exposição de Jean-Claude PIRIS

5. Jean-Claude PIRIS (exprimindo-se a título pessoal) pôs a tónica em quatro aspectos: a) a União é já um actor reconhecido na cena internacional; b) por que razão é oportuno ter em conta esta realidade e tornar a personalidade jurídica explícita e quais serão as consequências (fusão da personalidade jurídica da União com a das Comunidades?); c) os receios que podem surgir são justificados?; d) questões políticas a analisar.
6. a) Referindo-se ao parecer do Tribunal Internacional de Justiça de 1949, Jean-Claude PIRIS recordou que não é essencial que o tratado constitutivo de uma organização internacional indique que esta última dispõe de personalidade internacional para que ela a possua efectivamente (ex. ONU). No Tratado da União, existe uma série de elementos que apontam para que a União tenha uma existência distinta da dos Estados-Membros.
7. Em particular, o Tratado UE confere à União um "*treaty making power*" (artigos 24.º e 38.º do TUE) utilizado em várias ocasiões ². O artigo 24.º do TUE permite a um Estado-Membro invocar normas constitucionais para submeter qualquer acordo à apreciação das suas autoridades nacionais, mas esta possibilidade nunca foi utilizada.
8. b) Uma vez que a UE já dispõe de personalidade jurídica *de facto*, é conveniente que esta seja explicitamente reconhecida por razões de transparência e de visibilidade, mas igualmente de segurança jurídica.

² Acordo em nome da UE com a ex-Jugoslávia, de 9 de Abril de 2001; acordo em nome da União com a antiga República Jugoslava da Macedónia (ARJM), de 30 de Agosto de 2001; troca de cartas entre a União e o Líbano, recentemente assinada no Luxemburgo; acordo com a Islândia e a Noruega sobre a execução de Schengen (a base jurídica não é o artigo 24.º nem o 38.º do TUE, mas vincula simultaneamente a Comunidade e a União). Estão previstos outros acordos: acordo entre a UE/CE com a Suíça (mandato de negociação adoptado pelo Conselho, em 17 de Junho de 2002), mandato de negociação para celebrar um acordo entre a UE e a Albânia, um outro com os EUA sobre cooperação em matéria criminal e, finalmente, um acordo entre a UE e a NATO. Estes acordos serão celebrados em nome da União.

9. c) Personalidade jurídica única ou justaposta à das CE? É preferível a fusão pelas seguintes razões:

- a União engloba a CE (artigo 1.º do TUE) e juridicamente é estranho que a CE possa comprometer-se de forma autónoma no plano internacional;
- a unicidade da representação externa da CE e dos Estados-Membros da União poderia ser um vector para assegurar essa unicidade;
- a pluralidade de personalidades jurídicas da UE e da CE levanta um problema de coerência e de visibilidade e impede um dos objectivos do Tratado, que é o de afirmar a identidade da União na cena internacional.

10. d) Alguns falsos argumentos sobre o reconhecimento explícito da União:

- correr-se-ia o risco de prejudicar as competências da CE ou dos Estados-Membros;
- seria posta em causa a estrutura em "pilares";
- seria posto em causa o "método comunitário";
- complicaria a representação externa da CE e dos Estados-Membros.

Estes argumentos, de acordo com Jean-Claude PIRIS, não têm fundamento, pois assentam em premissas erradas. Em particular, a questão da delimitação das competências é **distinta** da questão da personalidade jurídica da União. Mesmo que se viesse a fundir a personalidade jurídica da União com a da Comunidade, a repartição interna das competências, dos poderes institucionais e dos procedimentos não seria forçosamente afectada. Sob o plano jurídico, poder-se-ia deixar como está a repartição das competências e os procedimentos, pois tal não implicaria de forma alguma que a CE perdesse competências.

11. Além disso, em matéria de representação externa, não existe qualquer disposição no Tratado que preveja que a Comissão representa sempre a CE no exterior. As delegações da Comissão no exterior não representam a CE. A representação externa da UE está prevista no Tratado da UE: cabe à Presidência do Conselho, coadjuvada pelo Alto Representante para a PESC, assistida pela Comissão.

12. A atribuição de personalidade jurídica explícita à União pode, no entanto, levantar certas questões de **natureza política**: Quem negocia? Quem representa a nível externo? Quem decide e de que forma? Como é controlada a actuação?

13. A personalidade jurídica da União não determinaria de modo algum o procedimento de negociação e de celebração dos acordos internacionais. O conteúdo das disposições dos Títulos V e VI e, em particular, os artigos 24.º e 38.º do TUE, poderia continuar intacto, apesar da atribuição explícita de personalidade jurídica à União. A Convenção e a CIG poderiam, como é óbvio, alterar essas disposições, prevendo por exemplo que a Comissão possa negociar os acordos do âmbito do Título VI, mas não os do Título V. A representação externa é igualmente uma questão política à qual se deverá responder de forma independente da questão da atribuição de personalidade jurídica à União. O mesmo acontece no que se refere ao estatuto jurídico da UE no âmbito de organizações internacionais e sua eventual articulação com as representações dos Estados-Membros. O mesmo se passa, finalmente, no que se refere aos poderes decisórios das instituições (poderão ficar inalterados) ou ao controlo político ou jurisdicional. Tudo depende da forma como o artigo que atribui a personalidade jurídica à União é redigido, limitando ou não os seus poderes de acção no que se refere à política externa ou ao Título VI do TUE.

Exposição de Pieter-Jan KUIJPER

14. Pieter-Jan KUIJPER começou por sublinhar as dificuldades com as quais foi confrontada a União pelo facto de as três Comunidades terem personalidades jurídicas distintas, dificuldades essas que podem prejudicar o objectivo da União "de afirmação da sua identidade na cena internacional" (artigo 2.º do TUE). Referiu-se, a este respeito, ao acordo supracitado com a Suíça relativo à participação deste país no acervo de Schengen. As negociações em curso são conduzidas, por um lado, pela Comissão (em consulta com um comité do Conselho), que representa a Comunidade no que se refere à parte comunitária do acordo e, por outro, pela Presidência do Conselho, no que diz respeito à parte do acordo abrangida pelo Título VI do TUE. Mas, tratar-se-á de um **único acordo**, que será celebrado pela UE, provavelmente com base nos artigos 24.º e 38.º do TUE e 62.º e 63.º do TCE. Face à complexidade jurídica desta situação de "*cross-pillar mixity*", a Comissão e o Conselho apresentaram declarações.
15. O Director do Serviço Jurídico da Comissão mencionou um outro exemplo actual relativo às negociações com o Irão para celebrar dois acordos internacionais: um de carácter comercial (artigo 133.º do TCE) e outro relativo a matérias abrangidas pelos Títulos V e VI do TUE. Neste caso, trata-se de saber se poderá ser criada uma relação política entre os dois acordos através de uma declaração. Há quem receie que, ao agir desta forma, se corra o risco de fazer depender o futuro de um acordo comercial (com procedimentos de direito comunitário) de mecanismos do âmbito dos Títulos V e VI, por exemplo suspendendo ou pondo fim ao

acordo, pelo facto de a outra parte não ter respeitado a cláusula relativa ao diálogo político ou a cláusula relativa à luta anti-terrorismo. Esta situação poderia levantar problemas no que se refere ao artigo 47.º do TUE, nos termos do qual os procedimentos do âmbito do direito comunitário não poderão ser afectados por procedimentos do âmbito dos Títulos V e VI.

16. Quanto à questão de saber se a atribuição explícita de personalidade jurídica à UE teria incidência na estrutura actual dos Tratados, P.J. KUIJPER observou que esta estrutura era sobretudo o resultado dos diferentes Tratados. Se se elaborasse **um tratado único**, este poderia estabelecer uma organização única – a saber, a União – com uma única personalidade jurídica, em direito internacional e em direito interno. Tal seria possível, aliás, mantendo os procedimentos actualmente previstos nos Títulos V e VI do TUE. Os antigos tratados/pilares passariam assim a constituir subpartes do tratado unificado. Se for essa a vontade, a União poderia agir no domínio externo segundo procedimentos diferentes de acordo com os domínios de competência e com representações externas diferentes. Em princípio, tal facto não levantaria problemas, uma vez que actualmente a Comunidade já actua de acordo com procedimentos diferentes no domínio externo (ex. acordos de comércio, acordos de associação). A questão que se levanta é a de saber o que aconteceria ao artigo 47.º do TUE. Surgiria nomeadamente o problema de determinar o procedimento aplicável em caso de acordo abrangido simultaneamente pelo direito comunitário e os Títulos V e VI. De que forma seria aplicado o artigo 24.º do TUE? Qual seria o procedimento de negociação? E o que se passaria com a aplicação provisória do acordo por certos Estados-Membros, enquanto outros teriam necessidade de recorrer ao procedimento de ratificação nacional? Nestes casos, deveria manter-se o papel protector do artigo 47.º, a menos que o artigo 24.º do TUE seja alinhado pelas normas contidas no artigo 300.º do TCE, em matéria de negociação e celebração.
17. Quanto à competência do Tribunal de Justiça, esta decorre da estrutura em pilares: competência plena no primeiro pilar, limitada no terceiro (artigo 35.º do TUE) e inexistente no segundo (artigo 41.º do TUE). A atribuição de personalidade jurídica à União não tem como consequência a alteração desta situação, que poderia portanto, teoricamente, continuar como está. Todavia, o artigo 6.º do TUE precisa que a União respeita os direitos fundamentais, o que permite perguntar se esta obrigação é compatível com a inexistência de um controlo jurisdicional relativo a actos adoptados com base no segundo pilar. Parece impor-se uma revisão do artigo 41.º do TUE.

18. Da mesma forma, a atribuição de personalidade jurídica à União não poderia *ipso facto* afectar a delimitação de competências entre a União/Comunidade e os Estados-Membros. Quando a competência pertence simultaneamente à União/Comunidade e aos Estados-Membros, continuar-se-ia a celebrar acordos mistos.
19. Quanto às consequências, do ponto de vista das relações externas, da atribuição de personalidade jurídica à União, convém assegurar que, em relação a países terceiros, o "novo sujeito de direito internacional" – ou seja, a União – sucede à Comunidade no que se refere a todas as obrigações internacionais por esta assumidas (ver, a título de exemplo, a proposta apresentada pela Comissão destinada a transferir para a CE todas as obrigações decorrentes do Tratado CECA; ver igualmente, de forma mais genérica, a transição do GATT para a OMC).

Exposição de Gregório Garzón Clariana

20. Referindo-se à resolução do Parlamento Europeu de 14 de Março de 2002 sobre a personalidade internacional da União, Gregório Garzón Clariana informou que o Parlamento Europeu propôs uma **fusão** das personalidades jurídicas existentes a fim de dar "coerência, visibilidade e eficácia" à acção sob o plano internacional.
21. Quanto à delimitação das competências entre a UE e os Estados-Membros, o reconhecimento explícito da personalidade jurídica da União não se traduziria numa transferência de competências. Daí decorrem duas consequências: em primeiro lugar, continuariam a existir "acordos mistos", no sentido em que a competência para os negociar e celebrar continuaria a ser em parte da UE (herdeira da CE) e em parte dos Estados-Membros³; em segundo lugar, a protecção dos cidadãos prevista no artigo 20.º do CE continuaria a ser da competência das autoridades dos Estados-Membros e não da UE.

³ A participação da UE no acordo seria unicamente possível através de uma acção comum com os Estados-Membros, ver TJCE, parecer 1/78 e acórdão Kramer.

22. Quanto aos procedimentos para a negociação e celebração de acordos internacionais, Garzón Clariana refere-se à resolução atrás mencionada do Parlamento Europeu, segundo a qual os procedimentos podem ser diferentes a nível interno em função do domínio de acção. Por outros termos, a atribuição de personalidade jurídica à União não viria afectar os conflitos inter-procedimentos, com as dificuldades inerentes à participação de cada instituição de acordo com o procedimento aplicável.
23. Quanto à representação internacional, foram formuladas três observações:
- a personalidade da UE não implica a mesma capacidade jurídica nas diferentes organizações internacionais ou conferências internacionais, na medida em que a capacidade depende do tratado que institui a organização ou do regulamento interno da conferência (ex. organizações internacionais que só estão abertas a Estados, como é o caso da OIT);
 - mesmo no caso em que a UE fosse admitida enquanto tal e que houvesse uma representação única para as instituições europeias, a União só poderia agir dentro dos limites próprios das suas competências. Se a matéria for, em parte, da competência da União e, em parte, da dos Estados-Membros, esta situação de competência mista implicaria a representação tanto da União como dos Estados-Membros (isto significa que os Estados-Membros manteriam os seus lugares e os seus votos);
 - resta a questão de saber quem representaria a União nas reuniões onde a sua competência é reconhecida: a Comissão ou o Conselho? Esta questão dependeria das novas disposições do Tratado, mas um sistema complexo que envolva mais de um representante nas negociações internacionais poderia ser um obstáculo à eficácia da actuação da União, na medida em que tal situação daria azo a mal entendidos, ou até a resistências por parte dos nossos parceiros.
24. Quanto às consequências a nível da estrutura em pilares, Garzón Clariana precisou que a personalidade jurídica única não teria qualquer consequência directa nas competências das instituições e no equilíbrio institucional. Sugeriu que este último poderia traduzir-se numa certa aproximação entre as disposições dos artigos 24.º e 38.º do TUE e as do artigo 300.º do CE.

Breve resumo da troca de opiniões com os peritos

25. Da troca de opiniões realizada decorre nomeadamente que:
- i. A actual situação é ambígua e susceptível de prejudicar a eficácia da acção da União na esfera internacional: a atribuição de uma personalidade jurídica **única** simplificaria as relações com os parceiros da União e aumentaria a eficácia da acção externa da União; facilitaria igualmente a simplificação dos Tratados;
 - ii. A atribuição explícita de personalidade jurídica à União não tem como consequência jurídica em si afectar o sistema actual de delimitação de competências entre a União e a CE ou entre a União/CE e os Estados-Membros, nem a estrutura em pilares, nem os procedimentos existentes de negociação e de celebração de acordos internacionais, nem tão pouco as atribuições respectivas das instituições, previstas nos Tratados;
 - iii. A representação externa da União nas instâncias internacionais poderia manter-se sem alterações, mas a multiplicidade de representantes das instituições (em particular na fase da negociação) é considerada um obstáculo à eficácia da acção da União;
 - iv. A questão das delegações da União no exterior (gabinetes externos) poderia manter-se como está ou ser reexaminada;
 - v. A questão dos acordos mistos que envolvem simultaneamente a União/CE e os Estados-Membros não é afectada com a atribuição de personalidade jurídica à União;
 - vi. Os procedimentos de negociação e de celebração de acordos internacionais que impliquem competências internas diferentes (direito comunitário e Títulos V e/ou VI ("*cross-pillar mixity*") poderiam não ser alterados, embora vários membros tenham referido a necessidade de simplificar os procedimentos previstos nos artigos 300.º do TCE e 24.º/38.º do TUE;
 - vii. O controlo jurisdicional pelo Tribunal de Justiça no que se refere aos acordos internacionais relativos à política externa deveria ser analisado;
 - viii. Seria igualmente de aprofundar o destino a dar ao artigo 47.º do TUE em caso de personalidade jurídica da União e de um tratado único;
 - ix. Em caso de sucessão da CE pela União, seria conveniente que a UE assumisse claramente, em relação a Estados terceiros, todas as obrigações internacionais já assumidas pela CE.