

CONV 223/02

WG II 8

NOTA

| | |
|----------|--|
| de: | Secretariado |
| para: | Grupo de Trabalho II |
| Assunto: | Síntese da reunião de 23/7/2002, presidida pelo Comissário ANTÓNIO VITORINO |

1. Sob a presidência do Comissário António Vitorino, realizou-se em 23 de Julho de 2002, entre as 10h00 e as 12h15 e entre as 15h00 e as 18h00, a terceira reunião do Grupo de Trabalho sobre a Integração da Carta (Grupo II).

I. Modalidades e consequências da eventual integração da Carta nos tratados

- *Questão das "duplicações" na Carta*
- *Análise de determinadas adaptações técnicas das disposições da Carta*

1. O Presidente apresentou a ordem de trabalhos, precisando que os assuntos a tratar estavam abrangidos pelo documento CONV 116/02, sendo desenvolvidos no documento de trabalho (WD 09). Salientou que deles resultava que, caso o Grupo decidisse optar pela integração de todo o articulado da Carta num novo tratado de base (opção f), consideraria necessárias, nesta fase dos trabalhos, duas adaptações técnicas no n.º 2 do art. 51.º e no n.º 2 do art. 52.º da Carta, tal como expostas no documento de trabalho n.º 9. A finalidade dessas adaptações não seria alterar, mas salvaguardar e clarificar o sentido e o alcance desses artigos.

2. No que se refere à questão das "duplicações" dos direitos já constantes do Tratado CE e repetidos na Carta, o Presidente levantou duas questões, uma relativa à questão da segurança jurídica – que motivara a redacção do n.º 2 do art. 52.º da Carta e que, independentemente da opção escolhida pelo Grupo, deve ser garantida – e a outra relativa à apresentação e à legibilidade do novo tratado, questão que se colocaria nomeadamente quanto à conjugação, num eventual novo tratado de base, dos artigos da Carta e do Tratado CE que tratam da cidadania da União.
3. Todos os membros do Grupo se congratularam com o documento de trabalho n.º 9 do Presidente e manifestaram a sua satisfação, em especial, com a proposta de clarificação de redacção para o n.º 2 do art. 51.º. Verificou-se haver consenso quanto ao princípio de que integração da Carta não deve levar a uma extensão das competências da União "por inadvertência" e quanto a, caso a Convenção pretenda propor a extensão das competências, isso dever fazer-se mediante disposições claras inseridas noutras partes do tratado.
4. Para estar seguro de se atingir este objectivo, alguns membros pediram que o Grupo analise também a possibilidade de uma clarificação da segunda frase do n.º 1 do art. 51.º da Carta, relativa à obrigação dos destinatários da Carta de "promover a sua aplicação"; para outros membros, a actual redacção desta cláusula já mostrava de modo bastante preciso que essa obrigação apenas existia, em relação à União, no âmbito das suas competências.
5. Em relação às "duplicações" dos direitos que constam já do Tratado CE e que a Carta repete, todos os membros do Grupo insistiram na boa coordenação, no interesse da segurança jurídica, de modo a não se perder nenhum dos elementos jurídicos actuais dos referidos direitos, incluindo as suas possíveis limitações, em caso de integração. De um modo geral, foi reconhecido que o n.º 2 do art. 52.º da Carta servia para garantir este princípio de coordenação jurídica, mas que, nesta fase, era difícil prever os termos precisos de uma eventual adaptação da redacção desta cláusula, uma vez que tal dependeria da futura estrutura dos tratados.

6. Neste contexto, foi argumentado que era difícil integrar a Carta através da opção f), conservando simultaneamente uma cláusula de remissão como o actual n.º 2 do art. 52.º, uma vez que desta cláusula resultaria uma subordinação da Carta ao Tratado CE. Esta tese foi, no entanto, contestada por diversos outros membros, que propuseram caracterizar as relações entre a Carta e o Tratado CE falando antes de um princípio de "compatibilidade" ou de um princípio de "especificação" ou de "explicação" (dos direitos da Carta pelos artigos do Tratado CE) e segundo os quais, as soluções jurídicas adequadas que garantem este princípio poderiam muito bem ser concebidas quando for conhecida a futura estrutura dos tratados.
7. Para alguns membros, uma questão fundamental neste contexto seria a de saber se se estabeleceria uma hierarquia entre o novo tratado de base e o resto do actual direito primário. O Presidente fez no entanto notar que a ideia de um tratado de base não pressupunha necessariamente o estabelecimento de hierarquias e que o Grupo não havia sido mandatado para dar orientações à Convenção sobre essa questão.
8. De um modo geral, os membros do Grupo reconheceram que era necessário aceitar as "duplicações" entre a Carta e o actual Tratado CE, dado que as disposições deste também incluem fundamentos jurídicos que têm de ser preservados e que alguns direitos, como os de liberdade de circulação ou de estabelecimento nomeadamente, não podiam ser integralmente retomados na Carta, uma vez que estão consagrados com grande pormenor no Tratado CE.
9. Diversos membros do Grupo observaram que conviria integrar a definição de cidadania (art. 17.º do Tratado CE) e uma disposição sobre o seu futuro desenvolvimento (art. 22.º do Tratado CE) num futuro tratado de base, ao passo que os pormenores relativos aos direitos dos cidadãos poderiam continuar a figurar na segunda parte do direito primário. De acordo com estes membros, esta abordagem, bem como a combinação desses artigos com os da Carta (integrados no tratado de base de acordo com a opção f)), não levantaria problemas de carácter político. Quanto ao lugar a reservar às duas disposições acima referidas num tratado de base, foram sugeridas diferentes hipóteses: quer num capítulo do referido tratado dedicado à democracia ou ao sistema democrático, quer em artigos da Carta relativos à cidadania.

10. A encerrar o debate, o Presidente convidou os membros do Grupo a, caso o desejem, apresentar sugestões escritas sobre as possíveis adaptações da redacção dos artigos horizontais da Carta.

II. Consultas a Johann Schoo, Director, Serviço Jurídico do Parlamento Europeu, Jean-Claude Piris, Jurisconsulto, Director-Geral do Serviço Jurídico do Conselho e Michel Petite, Director-Geral do Serviço Jurídico da Comissão

11. As exposições introdutórias dos três especialistas ¹, que serão distribuídas pelos membros do Grupo sob a forma de documento de trabalho, incidiram, entre outros, nos seguintes temas principais:
- Carta e competências da União: os três confirmaram a distinção existente entre, por um lado, as competências limitadas da União e, por outro, o círculo de direitos fundamentais a respeitar pelas suas instituições. No entanto, de acordo com J.-C. Piris, a actual redacção da segunda frase do n.º 1 do art. 51.º da Carta, que contém uma obrigação de "promover", poderia criar ambiguidades de interpretação quanto aos direitos da Carta relacionados com áreas em que a União não tem competência legislativa, pelo que recomendou a introdução de algumas alterações mínimas de carácter técnico no art. 51.º da Carta, a fim de evitar qualquer incerteza quanto ao princípio de que esta não alarga as competências da União. Os outros dois especialistas consultados consideraram que este princípio já se deduzia do actual art. 51.º com suficiente clareza, mas que seria necessária uma adaptação técnica no n.º 2 do art. 52.º da Carta, caso esta fosse integrada de acordo com a opção f). Michel Petite precisou que a Comissão estava já atenta a que, na prática, a Carta não seja utilizada para justificar as competências da União.
 - Carta e Tratado CE: de acordo com Jean-Claude Piris, o facto de os artigos da Carta repetirem os direitos já consagrados no Tratado CE, mas sem deles retomar expressamente todas as condições e limites previstos no Tratado, prejudica a total compreensão desses direitos pelos cidadãos, pelo que recomendou ou que se copiem para os artigos da Carta todas as condições e limites constantes do Tratado CE ou que nela se incluam as devidas referências aos respectivos artigos do Tratado CE.

¹ Jean-Claude Piris informou que se exprimia a título puramente pessoal.

Michel Petite salientou que a anterior Convenção tivera de fazer uma escolha "estética" entre duas vias possíveis: repetir os limites desses direitos em cada um dos artigos ou prevê-los, em bloco, através da remissão, feita no n.º 2 do art. 52.º da Carta, para as condições e limites do Tratado. Juridicamente, o resultado de tornar aplicáveis as condições e limites do tratado é o mesmo com qualquer das técnicas. Tal como Johann Schoo, Michel Petite concluiu que o n.º 2 do art. 52.º regula satisfatoriamente as relações entre a Carta e o Tratado CE; reconheceu, no entanto, que, na hipótese de uma integração nos termos da opção f) e em função de uma eventual nova estrutura dos tratados, poderia ser necessária uma adaptação técnica dessa cláusula, a fim de clarificar qual o diploma jurídico para que remete. Jean-Claude Piris reconheceu também a necessidade do n.º 2 do art. 52.º, uma vez que, sem ele, a Carta conduziria a uma alteração drástica do Tratado CE em certos pontos. Observou seguidamente que, no caso de integração da Carta no Tratado, a segurança e a clareza jurídicas jogariam quer a favor da sua supressão – na condição de incluir nos artigos da Carta as condições e limites previstos no Tratado CE –, quer a favor da sua clarificação, graças a uma referência explícita ao respeito pelas condições e limites previstos nas disposições das restantes partes dos tratados.

- Carta e Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH): Michel Petite e Johann Schoo sublinharam que a Carta encontrou um compromisso satisfatório conciliando várias premissas, dado que a CEDH é apenas um padrão mínimo, e que era necessário reflectir e preservar na Carta os avanços já realizados no direito e na jurisprudência comunitários (dois pontos também tratados por Jean-Claude Piris), mas que conviria também garantir um desenvolvimento harmonioso entre as duas ordens jurídicas europeias e os seus dois tribunais, respeitando simultaneamente o princípio da autonomia do direito comunitário.

Reconhecendo embora que não havia necessidade jurídica de alterar a Carta, em caso de integração, se se entendesse que esta não protegia mais, em certos pontos, do que a CEDH, Jean-Claude Piris considerou que o facto de os artigos da Carta não terem copiado as limitações previstas na CEDH poderia gerar insegurança jurídica e que, uma vez que o n.º 3 do art. 52.º não é totalmente claro sobre este assunto, compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a aplicabilidade dessas limitações. Segundo Michel Petite, é manifesto que a remissão feita no n.º 3 do art. 52.º para o "sentido e o âmbito" conferidos pela CEDH também inclui as cláusulas de limitação da CEDH e que o Tribunal de Justiça não pode ter dúvidas a esse respeito. Tal como Johann Schoo, também não vê qualquer insegurança jurídica em relação a este ponto.

- Importância das cláusulas horizontais da Carta: os três juristas mostraram-se de acordo quanto ao papel fundamental das cláusulas horizontais da Carta e à necessidade de as manter. Jean-Claude Piris e Michel Petite assinalaram (em caso de integração segundo a opção f)) certas adaptações de carácter estritamente legístico a introduzir nessas cláusulas, referindo simultaneamente que estas não alterariam minimamente os fundamentos da Carta.
- Adesão da CE/UE à CEDH: os três especialistas mostraram-se favoráveis, de um ponto de vista jurídico, a uma adesão da CE/UE à CEDH, tendo todos salientado que seria a solução ideal para garantir um desenvolvimento harmoniosos da jurisprudência dos dois tribunais europeus. Foi mencionado que a inexistência, nomeadamente, de uma via de recurso dos cidadãos para o Tribunal de Estrasburgo contra os actos das instituições constituía uma anomalia (J.-C. Piris), que a adesão tinha interesse, mesmo após a integração da Carta, uma vez que instauraria um controlo externo a que já se submeteram todos os Estados-Membros (J. Schoo e J.-C. Piris), que o princípio da autonomia do direito comunitário não obsta à adesão (J. Schoo e M. Petite) e que actualmente a CE/UE enfrenta problemas jurídicos por o Tribunal de Estrasburgo ter de deliberar quanto ao direito da União, sem que esta se possa defender (M. Petite). Jean-Claude Piris referiu a possibilidade de uma "adesão funcional", na hipótese de a adesão pura e simples levantar problemas políticos. Michel Petite sublinhou que o risco (temido por alguns) de a adesão levar ao aumento das competências da União em matéria de direitos humanos poderia ser facilmente contornado através de técnicas jurídicas que esclareçam que a adesão não teria esse efeito colateral.

12. Entre os outros pontos desenvolvidos numa ou noutra destas exposições individuais, contam-se os seguintes:
- Michel Petite explicou em que grau a Carta, integrada nos tratados, vincularia os Estados-Membros, tendo salientado que a fórmula contida no n.º 1 do art. 51.º da Carta sobre este ponto mais não faria do que retomar a actual jurisprudência sobre a aplicação dos direitos fundamentais comunitários aos actos dos Estados-Membros e que a linha de grande prudência seguida até à data pela Comissão e pelo Tribunal continuaria portanto a ser aplicada, após a integração da Carta. Daí resultaria que a Carta apenas abarcasse um sector muito limitado da vasta gama de diplomas legais ou administrativos dos Estados-Membros, o que significaria também que as suas disposições só muito excepcionalmente poderiam ser invocadas com "efeitos directos" perante os tribunais nacionais.
 - Quanto aos direitos da Carta retomados por fontes diferentes da CEDH e do Tratado CE, Michel Petite observou que seria difícil prever uma "cláusula de remissão" semelhante às dos n.ºs 2 e 3 do art. 52.º da Carta, dado não existir um texto de referência único, mas que o Tribunal se serviu, em relação a esses direitos, de um grande número de fontes de inspiração, o que lhe deixava uma ampla margem de apreciação. Seria ilusório pensar que o Tribunal poderia definir esses direitos num sentido idêntico ao de cada uma das 15 constituições nacionais. Jean-Claude Piris fez notar que alguns direitos da Carta ainda não estavam consagrados em todos os Estados-Membros. Em contrapartida, Michel Petite observou que o Tribunal de Justiça já no passado se inspirara em convenções internacionais, não obstante o facto de alguns Estados-Membros terem formulado reservas contra elas e que o facto de a Carta se ter inspirado nesses diplomas não significava que os integrasse sem alterações no direito da União.
 - Jean-Claude Piris observou que algumas disposições da Carta são imprecisas, uma vez que, embora esta contenha explicitamente "direitos", "liberdades" e "princípios", não está dito quais as disposições que pertencem a cada uma destas categorias, o que poderia implicar riscos de insegurança jurídica e de criação de expectativas legítimas.

- Johann Schoo dissertou sobre as consequências de uma integração da Carta sobre as vias de recurso para o Tribunal de Justiça, propondo uma adaptação da actual alínea d) do art. 46.º do TUE relativa ao controlo do Tribunal – já praticado – sobre os actos dos Estados-Membros, quando impliquem o direito da União. O Tribunal de Justiça deveria, em princípio, exercer o seu papel de tribunal constitucional em matéria de justiça e assuntos internos, do mesmo modo que no direito comunitário clássico. J. Schoo interrogou-se ainda sobre a questão de saber se não seria necessário alterar as condições de recurso directo dos particulares (quarto parágrafo do art. 230.º do TCE), a fim de lhes proporcionar um acesso mais fácil ao juiz, sem no entanto cair nos recursos populares.

13. Durante os debates do grupo com estes especialistas, foram, entre outros, levantados os seguintes pontos:

- Os três confirmaram que a remissão do n.º 2 do art. 52.º da Carta para as condições e limites definidos nos tratados inclui as disposições de execução do direito derivado, sem que seja necessário mencioná-las expressamente.
- Interrogados sobre a utilidade de se manter o actual n.º 2 do art. 6.º do Tratado da UE, em caso de integração e de adesão, os três juristas salientaram tratar-se de uma questão política, tendo J.-C. Piris e M. Petite considerado que poderia ser útil uma referência às tradições constitucionais comuns, ao passo que J. Schoo observou que haveria uma certa ambiguidade no sistema, caso fosse mantido o n.º 2 do art. 6.º.
- Quanto à ideia de uma hierarquia entre o tratado de base e o restante direito primário, os três juristas salientaram que semelhante hierarquia não existia actualmente em relação aos constituintes do direito primário, que não decorria automaticamente da ideia de tratado de base e que apenas poderia resultar de uma escolha política que devia ser claramente expressa.
- M. Petite e J.-C. Piris confirmaram que, no caso da integração da Carta, as reservas nacionais formuladas pelos Estados-Membros contra quaisquer convenções internacionais da área dos direitos humanos continuariam válidas em relação a todas as acções autónomas desses Estados.

- Em resposta a uma pergunta, feita a título de exemplo das consequências da Carta, relativa aos efeitos desta sobre o reconhecimento das uniões entre pessoas do mesmo sexo, Johann Schoo salientou que esta questão já se punha no direito comunitário, independentemente da Carta, mas que o art. 9.º deste diploma confirmava a competência do legislador nacional nesta matéria. Neste contexto, o Presidente do Grupo fez referência, por um lado, ao acórdão do Tribunal de Justiça do ano passado, proferido após a proclamação da Carta e que segue as conclusões dos Advogados-Gerais que a analisaram, no qual o Tribunal confirma a diferença de situação entre casamento e uniões desse tipo e, por outro, a um acórdão recentíssimo do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que faz uma leitura liberal do direito dos transexuais a contrair casamento.

III. Diversos

14. Um dos membros do Grupo interrogou-se sobre a eventual utilidade de um grupo de trabalho sobre a arquitectura jurisdicional na União. O Presidente referiu que o tema fora referido no seu documento, ao definir o mandato deste Grupo e no documento CONV 116/02, mas que o teria em mente nos futuros debates no Praesidium.
