

CONV 250/02

NOTA DE ENVIO

de: Secretariado

para: Membros da Convenção

Assunto: Simplificação dos tratados e elaboração de um tratado constitucional

O Praesidium começou a debater a questão da simplificação dos tratados. Junto se envia, para informação dos Membros da Convenção, uma nota de reflexão que o Secretariado redigiu para o efeito à atenção do Praesidium.

NOTA DE REFLEXÃO

SIMPLIFICAÇÃO DOS TRATADOS E ELABORAÇÃO DE UM TRATADO CONSTITUCIONAL

- I. Problemática**
- II. Simplificação e modernização dos tratados**
- III. Codificação dos tratados**
- IV. Fusão dos tratados**
- V. Elaborar um tratado fundamental**
 - A. Estrutura e conteúdo do tratado fundamental**
 - B. Articulação com os actuais tratados**
 - C. Questão da eventual hierarquização do tratado fundamental**
- VI. Rever e diferenciar os processos de alteração dos tratados**

I. – PROBLEMÁTICA

A simplificação dos tratados é sem dúvida um dos elementos que permitem responder às críticas que são muitas vezes formuladas em relação à União Europeia. Essa simplificação poderá contribuir para tornar a União mais compreensível para os seus cidadãos, nomeadamente colocando em destaque os valores nos quais ela assenta, as suas missões e os grandes princípios relativos ao seu funcionamento. As responsabilidades daqueles que participam no processo decisório ficariam mais claramente definidas. A simplificação dos tratados tem, portanto, por principal objectivo contribuir para tornar a União mais acessível aos seus cidadãos, facilitando simultaneamente a vida quotidiana dos juristas; além disso, contribui para voltar a pôr em ordem a casa "Europa" antes de poder acolher novos Estados-Membros e novos cidadãos.

Em quase cinquenta anos de integração europeia, sucederam-se numerosos tratados que vieram rever ou que foram acrescentados aos três tratados comunitários constitutivos originais que são o Tratado que institui a Comunidade (Económica) Europeia, o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica e o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (TCE, TCEEA e TCECA). Trata-se essencialmente do Acto Único, do Tratado da União Europeia (TUE – Tratado de Maastricht), do Tratado de Amesterdão e, por fim, mais recentemente, do Tratado de Nice que ainda não entrou em vigor. Outros tratados de alcance mais restrito, tais como o Tratado de Fusão, de 1967, ou ainda dois tratados que alteraram certas disposições orçamentais ou financeiras dos referidos tratados nos anos 70, alteraram também os tratados constitutivos.

Além disso, o TUE criou uma nova entidade, a União, que se "*funda nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado*" ¹. Assim, a estrutura da União assenta naquilo a que chamamos correntemente os três "pilares": por um lado, o pilar comunitário (que corresponde as três tratados comunitários); por outro, dois grandes novos domínios de acção. Trata-se da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que transforma a cooperação política instaurada pelo Acto Único, e da cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos (JAI), que correspondem respectivamente ao segundo e terceiro pilares da União Europeia. Posteriormente, o Tratado de Amesterdão transferiu para o pilar comunitário ² parte das actividades abrangidas pelo terceiro pilar, que doravante se limita à cooperação policial e judiciária em matéria penal. O segundo e terceiro pilares caracterizam-se, em geral, por procedimentos de tomada de decisão e instrumentos de acção de carácter mais intergovernamental de que o método comunitário clássico e por um controlo jurisdicional inexistente ou limitado.

O direito primário relativo à União Europeia abrange ainda:

- os tratados de adesão, de que quais inúmeras disposições de direito substantivo adaptam os tratados constitutivos ou vêm acrescentar-se-lhes;

¹ Artigo 1.º do TUE.

² Ver o novo Título IV do TCE, intitulado: "Vistos, Asilo, Imigração e outras Políticas relativas à Livre Circulação de Pessoas".

- diversos actos ou decisões conexos aprovados por procedimento simplificado, que completam o direito primário (por exemplo, as decisões relativas à fixação das sedes das instituições e de determinados organismos e serviços, ou ainda o acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo);
- cerca de quarenta protocolos com valor de tratado (dos quais alguns abrangem questões institucionais significativas ¹);
- inúmeras declarações comuns ou unilaterais que acompanham cada tratado.

No Anexo I à presente nota é apresentada uma lista (não exaustiva) do direito primário em vigor ².

Assim, a complexidade do direito primário explica-se antes do mais pela multiplicidade e variedade das suas fontes. A ideia de simplificar os tratados não é nova e, de algum modo, vem na sequência dos esforços envidados desde há vários anos no sentido de simplificar a legislação da União Europeia. Apesar dos progressos realizados pelo Tratado de Amesterdão (ver *infra*), a declaração de Nice sobre o futuro da União (declaração de Nice) evocou a simplificação dos Tratados como um dos temas de reflexão que contribuem para *"a necessidade de se melhorar e acompanhar permanentemente a legitimidade democrática e a transparência da União e das suas Instituições, por forma a aproximá-las dos cidadãos dos Estados-Membros"*. A declaração de Laeken, por seu turno, inscreve esse exercício num quadro mais vasto, *"a caminho de uma Constituição para os cidadãos europeus"* ³. Com efeito, a declaração aborda um certo número de temas relacionados com a estrutura dos tratados (simplificação sem alterar o conteúdo actual, tratado de base, integração da Carta, Constituição), com a evolução dos tratados (distinção entre os procedimentos de alteração e de ratificação), ou, ainda, com a estrutura da própria União (distinção entre União e Comunidades, divisão em três pilares).

É certo que a simplificação dos tratados inclui um determinado número de operações distintas, mais ou menos independentes umas das outras, que colocam em evidência as diferentes fontes de complexidade. Na presente nota, começaremos pela simplificação e pela modernização da redacção dos próprios textos, que evoluíram de modo não linear e pouco coerente ao longo dos anos. Depois, analisaremos a simplificação da "arquitectura" dos tratados, que inclui diversos aspectos.

¹ Ver, por exemplo, o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (Tratado de Amesterdão) e, mais recentemente, o Protocolo sobre o Alargamento da União Europeia (Tratado de Nice).

² A maioria destes textos podem ser consultados na *Compilação dos Tratados* publicada pelo Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

³ Ver o extracto da Declaração de Laeken no Anexo II à presente nota.

Assim, a codificação tem por objectivo integrar todas as alterações que foram sendo introduzidas nos tratados constitutivos e revogar os sucessivos tratados originais e de revisão. Quanto à fusão dos tratados, visa unificar e reestruturar num único instrumento os diferentes tratados constitutivos em que se funda a União Europeia, principalmente o TUE e o TCE. A fusão dos tratados tem, em princípio, também por efeito revogar os sucessivos tratados originais e de revisão.

Depois, se a Convenção decidir optar pela redacção de um tratado fundamental ¹, será oportuno debruçar-se sobre a estrutura e o conteúdo deste, bem como sobre as diferentes abordagens possíveis quanto à sua articulação com os actuais tratados. Esta última questão conduz a uma análise da eventual diferenciação dos procedimentos de revisão entre o "tratado de base" e os outros tratados.

Finalmente, uma das razões da complexidade dos tratados deve-se ao facto de a própria arquitectura da União ser relativamente complexa, em particular a dualidade União – Comunidade e a estrutura em pilares. Esta questão é agora tratada no Grupo de Trabalho da Convenção sobre a Personalidade Jurídica.

II. – SIMPLIFICAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DOS TRATADOS

O Tratado de Amesterdão permitiu dar um primeiro passo no sentido de uma simplificação dos tratados ². Essa simplificação consistiu essencialmente em suprimir as disposições obsoletas e caducas dos três tratados comunitários, bem como dos seus anexos e protocolos ³. Apesar de algumas adaptações em termos de redacção, no seu conjunto a operação decorreu "em direito constante", ou seja, sem alterar o conteúdo jurídico dos tratados e sem tocar no acervo comunitário ⁴. No total, tendo apenas em consideração o TCE, foram suprimidos cerca de cinquenta artigos, bem como uma dezena de protocolos e anexos, tendo outras cinquenta disposições sido parcialmente suprimidas ou alteradas. No fim dessa operação, os artigos do TCE foram renumerados por forma a facilitar a sua consulta. O TUE, cujos Títulos V e VI foram profundamente alterados, também foi sujeito a nova numeração. Foi anexado ao Tratado de Amesterdão um quadro de equivalência entre a antiga e a nova numeração.

¹ A Declaração de Laeken refere-se a um "Tratado de base" ("Basic Treaty").

² Segunda Parte do Tratado de Amesterdão (artigos 6.º a 11.º).

³ Na maioria dos casos, tratava-se de disposições que expiravam no fim do período de transição ou de outros prazos, ou ainda de disposições ultrapassadas pelos factos.

⁴ Ver artigo 10.º do Tratado de Amesterdão.

Embora a operação de simplificação de Amesterdão tenha tornado os tratados mais legíveis e mais acessíveis a juristas e cidadãos, parece possível levar mais longe esse processo. Vários membros da Convenção manifestaram já a sua vontade de simplificar a linguagem dos tratados. Além disso, muitas disposições deixam algumas dúvidas quanto à qualidade da sua redacção, nomeadamente quando são muito longas ou cheias de referências cruzadas ¹. O estilo dos textos que se foram sucedendo ao longo dos anos sofre também muitas vezes de falta de homogeneidade. Por fim, muitas disposições dos tratados, que datam por vezes dos tratados originais, estão um pouco ultrapassadas, na sua formulação, em virtude da evolução das políticas, da prática das instituições, ou ainda da evolução da jurisprudência.

A modernização dos textos é indubitavelmente uma tarefa ambiciosa e restritiva ², sendo também delicada, na medida em que os textos dos tratados resultam muitas vezes de compromisso políticos difíceis que, por vezes, só são possíveis graças a uma certa ambiguidade (é particularmente assim no que se refere às cláusulas de atribuição de competência). Há igualmente que evitar que, durante a operação de simplificação, sejam inadvertidamente postos em causa certos aspectos do ordenamento jurídico resultante da interpretação dos tratados desenvolvida pelo Tribunal de Justiça.

Além disso, a simplificação dos tratados abrange outra dimensão, ou seja, a racionalização e a generalização dos processos de decisão, bem como o estabelecimento de uma tipologia sistemática dos actos ou instrumentos. Esta problemática, que foi objecto de notas específicas do Secretariado da Convenção ³, constitui um dos temas importantes da Convenção e ultrapassa seguramente a simplificação dos textos "em direito constante".

¹ Ver, por exemplo, o artigo 61.º do TCE:

"A fim de criar progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, o Conselho adoptará:

a) No prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas nos termos do artigo 14.º, em conjugação com medidas de acompanhamento, com ela directamente relacionadas, em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, nos termos do disposto nos pontos 2 e 3 do artigo 62.º, no ponto 1, alínea a), e no ponto 2, alínea a), do artigo 63.º, bem como medidas destinadas a prevenir e combater a criminalidade, nos termos da alínea e) do artigo 31.º do Tratado da União Europeia; "

² Note-se, neste contexto, que já foi anteriormente realizado um estudo interessante que visa principalmente consolidar, ou extrapolar, o acervo jurisprudencial constitucional, (versão do TCE publicada na *European Law Review*, 1997, pelo *Centre for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law).

³ CONV 162/02 e CONV 216/02.

III. – CODIFICAÇÃO DOS TRATADOS

Uma das causas da complexidade do direito primário deve-se ao facto de os tratados comunitários originais, bem como o Tratado de Maastricht da União Europeia, terem sido alterados inúmeras vezes por sucessivos tratados de revisão. Actualmente, tornou-se praticamente impossível para um jurista trabalhar com todos esses tratados, que são todavia os únicos a fazer fé. Esta situação resulta do facto de os tratados nunca terem sido "*codificados*", ou seja, nunca terem sido substituídos por um novo documento que inclua o conteúdo original e as sucessivas alterações e que, de algum modo, revogue os textos anteriores ¹.

A *Compilação dos Tratados* apresenta periodicamente uma versão "*consolidada*" dos diferentes tratados constitutivos, ou seja, um texto que inclui todas as sucessivas alterações, mas que não substitui os anteriores tratados. Tal como é referido na própria *Compilação dos Tratados*, esta constitui apenas "*um instrumento de documentação que não implica a responsabilidade das instituições*", não fazendo portanto fé. Note-se também que as versões consolidadas do TUE e do TCE, anexadas ao acto final do Tratado de Amesterdão, foram apresentadas apenas "a título ilustrativo" ². Por conseguinte, os tratados originais e de revisão continuam actualmente ainda a ser os únicos a fazer fé.

¹ No quadro da legislação comunitária, existem diferentes operações destinadas a reorganizar os textos. *Mutatis mutandis*, essas diferenças podem também ser aplicadas aos tratados. A *consolidação* consiste em integrar num acto todas as sucessivas alterações. Todos os textos anteriores se mantêm em vigor na medida em que o acto consolidado não tem, em si, valor jurídico. Pelo contrário, a *codificação* visa revogar o acto inicial e todas as suas sucessivas alterações, conferindo valor jurídico ao novo acto que integra todas as alterações. Fala-se também de *reformulação* de textos jurídicos quando a operação é acompanhada de novas alterações. A *fusão* dos textos, por sua vez, visa a fusão de dois actos originais distintos (e as eventuais alterações subsequentes) num novo acto, que substitui todos os textos anteriores.

² Essas versões consolidadas integram tanto as novas alterações de fundo como a operação de simplificação dos textos e a sua nova numeração. Na mesma ocasião, foi feita uma lista de todos os protocolos, tendo estes sido classificados em função do ou dos tratados aos quais se encontram anexados. Todavia, subsistem algumas dificuldades quanto a esta questão, nomeadamente no que respeita à numeração oficial desses protocolos (ver Anexo I).

Ao conferir valor jurídico às versões consolidadas desses dois tratados principais, o que significaria codificá-los, poderiam ser revogados os sucessivos tratados originais e de revisão. Essa operação simplificaria radicalmente o direito primário da União. A segurança jurídica seria também reforçada, na medida em que os juristas passariam a ter como referência documentos autênticos. Além disso, uma tal codificação poderia ser realizada independentemente das orientações dadas pela Convenção relativamente à reestruturação dos tratados (fusão, tratado fundamental). Na verdade, no que respeita a muitas dessas orientações, o efeito de codificação resulta necessariamente da reestruturação dos tratados (ver *infra*).

Todavia, embora se limite a reproduzir a situação jurídica em curso, uma tal operação de codificação não é insignificante, na medida em que exige que os tratados consolidados sejam apresentados para nova ratificação pelos Estados-Membros. Esta questão revelou-se muito delicada do ponto de vista político nas últimas Conferências Intergovernamentais.

Note-se, contudo, que já houve certos casos de codificação pontual, ou até de reformulação, que poderiam eventualmente servir de modelo noutros casos ¹. O exemplo mais recente consta do projecto de Tratado de Nice apresentado para ratificação aos Estados-Membros: este tratado inclui uma reformulação do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça que integra as reformas realizadas durante a Conferência Intergovernamental.

IV. – FUSÃO DOS TRATADOS

Outra fonte de complexidade do direito primário deve-se à multiplicidade dos tratados constitutivos no que respeita às Comunidades e à União Europeia. O Tratado da União Europeia (chamado "Tratado de Maastricht") contém uma dificuldade específica, na medida em que se sobrepõe aos

¹ Assim, a Convenção de 25 de Março de 1957 relativa a certas Instituições comuns às Comunidades Europeias (Assembleia e Tribunal de Justiça únicos) e o Tratado de 8 de Abril de 1965, que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias, foram revogados. As suas disposições, que ainda estão em vigor, foram simplificadas, sintetizadas e reunidas no artigo 9.º do Tratado de Amesterdão, tendo sido sujeitas sob essa forma a nova ratificação dos Estados-Membros. Ver também a reprodução constante do artigo 190.º do TCE dos artigos 1.º, 2.º e 3.º, n.º 1, do Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, em anexo à decisão do Conselho de 20 de Setembro de 1976.

tratados comunitários, do mesmo modo que a União se sobrepõe às Comunidades. O TUE combina, nomeadamente, disposições novas relativas à nova entidade, à PESC e à JAI, com um conjunto de disposições que alteram os três tratados comunitários ¹.

Assim, para além da codificação dos tratados originais vistos individualmente, a simplificação dos tratados pode comportar outra operação que consiste em fundi-los num novo documento único, sem alterar o seu conteúdo. Foram feitas várias tentativas nesse sentido no passado ². Na CIG que deu origem ao Tratado de Amesterdão, um grupo de especialistas decidiu, à margem da operação de simplificação dos textos, lançar-se na fusão dos tratados. Embora esses trabalhos não tenham sido concluídos, o Secretariado-Geral do Conselho terminou-os e tornou-os públicos "*a título de exemplo de uma consolidação eventual dos tratados, em aplicação da declaração n.º 42 anexa à Acta Final do Tratado de Amesterdão*" ³.

Na realidade, o Secretariado-Geral apresentou dois modelos de fusão dos tratados, em conformidade com as duas hipóteses de trabalho seguidas pelo grupo de peritos: um dizia respeito ao TUE e aos três tratados comunitários ⁴ e o outro limitava-se apenas ao TUE e ao TCE. Em ambos os casos, uma tal fusão é, em princípio, realizada "em direito constante" ⁵, sem alterar o acervo, respeitando a situação jurídica actual, em particular a distinção entre a União e a Comunidade, bem como a estrutura em pilares estabelecida pelo Tratado de Maastricht. Essa é a razão pela qual a estrutura deste projecto de novo tratado, dividido em livros, se alinha pela estrutura do actual TUE: os textos consolidados do TCE substituem os três artigos do TUE que alteram os tratados comunitários e inserem-se na estrutura da versão consolidada do TUE.

¹ Artigos 8.º a 10.º do TUE. O Acto Único de 1986 já tinha procedido do mesmo modo, estabelecendo uma "cooperação política" paralelamente ao sistema comunitário.

² Por exemplo, Instituto Universitário Europeu (RSCAS), *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, Documento de trabalho W-9, Parlamento Europeu (Direcção-Geral dos Estudos), Série Questões Jurídicas, 1996. Ver também, neste contexto Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire – On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, IUE, Documento de trabalho RSC n.º 99/6 (http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15).

³ Versão consolidada dos tratados (Vol. I e II), Doc. SN 1845/00 e 1846/00.

⁴ Nesta hipótese, as personalidades jurídicas das três comunidades seriam também fundidas (em conformidade com o objectivo já referido no preâmbulo ao Tratado de Fusão de 1965), sucedendo a Comunidade Europeia às outras duas. Assim, as disposições idênticas ou análogas dos tratados comunitários seriam fundidas, o que permitiria suprimir mais de cem disposições do Tratado CEEA e mais de sessenta do Tratado CECA. Além disso, a fim de não sobrecarregar o tratado único, as disposições materiais próprias desses dois tratados deveriam ser transferidas para dois protocolos sectoriais. Dito isto, a fusão das disposições dos tratados comunitários e a articulação com os dois protocolos levantaram por vezes questões delicadas que implicam certamente escolhas políticas.

⁵ Ver cláusulas 356 e 357.

O novo documento é objecto de uma nova numeração contínua (cerca de 360 cláusulas) e é precedido de um preâmbulo que resulta da fusão dos preâmbulos do TUE e do TCE. O novo tratado intitula-se "versão fundida" dos tratados em questão e é apresentado da seguinte maneira:

Preâmbulo

Livro I: Disposições comuns (artigos 1.º a 7.º do TUE)

Livro II: A Comunidade Europeia (artigos 1.º a 311.º do TCE)

Livro III: Disposições relativas a uma política externa e de segurança comum (artigos 11.º a 28.º do TUE)

Livro IV: Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal (artigos 29.º a 42.º do TUE)

Livro V: Disposições relativas à cooperação reforçada (artigos 43.º a 45.º do TUE)

Livro VI: Disposições finais (artigos 46.º a 53.º do TUE)

Anexos e Protocolos¹

Note-se, além disso, que o Livro II é objecto de uma certa reestruturação, colocando em relevo as disposições institucionais do TCE (ou comuns às Comunidades) na sequência dos princípios e da cidadania, e também agrupando numa única secção as disposições relativas às relações externas da Comunidade. Trata-se, neste caso, de um exemplo de reestruturação possível do TCE, independentemente de qualquer operação de fusão.

Uma das razões pelas quais os trabalhos não foram concluídos foi o facto de o novo tratado de fusão dever ser apresentado para ratificação aos Estados-Membros, como acontece com um tratado codificado. Com efeito, alguns Estados-Membros não desejavam que, nesse momento, fosse reaberto o debate sobre questões adquiridas, sobretudo na medida em que, nesse contexto, o Tratado CEEA constituía um terreno particularmente sensível. Outros receavam que as alterações de fundo introduzidas pelo Tratado de Amesterdão não fossem tão claramente expressas num texto codificado ou de fusão. Outra dificuldade ligada a essa operação foi o facto de ela incluir a revogação de todos os tratados originais e de revisão sucessivos. Além da dimensão simbólica dessa revogação, alguns temiam que, apesar de, em princípio, ser realizada em direito constante, o próprio facto de proceder a uma tal fusão pudesse vir a ter consequências jurídicas imprevistas no futuro.

¹ No modelo de fusão dos quatro tratados, são integrados nesta parte um Protocolo 1 sobre o carvão e o aço e um Protocolo 2 sobre a energia atómica.

Além disso, outros consideravam que os resultados obtidos com a fusão dos tratados continuavam a ser pouco satisfatórios e não justificavam que se voltasse a apresentar o produto final a nova ratificação. Em particular, a manutenção de duas entidades, a União e a Comunidade, bem como o rigoroso respeito da estrutura em pilares, limitam as possibilidades de reestruturação temática do tratado único.

V. – ELABORAR UM TRATADO FUNDAMENTAL

Qualquer que seja a fórmula escolhida para fundir os tratados, o resultado é voluminoso e relativamente complexo, ficando o valor acrescentado, segundo alguns, aquém das actuais expectativas. De qualquer modo, no quadro de uma operação mais vasta de "reorganização" dos tratados, a declaração de Laeken coloca a questão de saber se *"deverá ser estabelecida uma distinção entre um Tratado de base e as outras disposições dos Tratados"* e se a essa distinção deverão corresponder *"processos de alteração e ratificação"* diferentes. As primeiras trocas de pontos de vista na Convenção confirmaram que o produto final dos trabalhos da Convenção poderá incluir a redacção de um novo tratado "fundamental", ou "constitucional", ou ainda de uma Constituição ¹.

A ideia de dotar a União Europeia de um "tratado de base" não é nova. O Parlamento Europeu tentou duas vezes dar um passo nesse sentido. A primeira vez, em 1984, sob a égide de Altiero Spinelli, um projecto de "Tratado que institui a União Europeia" deixava em larga medida antever o que veio a ser oito anos mais tarde o Tratado de Maastricht; a segunda vez, em 1994, um projecto de "Constituição da União Europeia" ². A ideia surgiu também fora dos círculos institucionais ³. Mais recentemente, o Instituto Universitário Europeu de Florença realizou um estudo de viabilidade

¹ Ver também, em particular, as contribuições apresentadas por H. Haenel (CONV 12/02), A. Duff (CONV 22/02 e 57/02) e E. Teufel (CONV 23/02), J. Trzcinsky (CONV 34/02) e K. Hänsch e P. Berès (CONV 63/02).

² Também conhecido sob o nome de Fernand Herman, o relator da Comissão dos Assuntos Institucionais.

³ Grupo Constitucional Europeu, *A proposal for a European Constitution*, publicado pelo Fórum Político Europeu, Londres, 1993. *The Economist*, 18 de Outubro de 2000.

sobre a reorganização dos tratados para a Comissão Europeia ¹. Esse estudo, que se inscrevia na perspectiva do relatório do Grupo dos Sábios sobre as reformas institucionais, de 18 de Outubro de 1999, chamou a atenção na medida em que apresentava um modelo de tratado fundamental resultante de uma reorganização dos tratados em vigor, respeitando o melhor possível a situação jurídica actual ("em direito constante") ².

Todos estes projectos constituem modelos possíveis, nos quais se poderão inspirar os trabalhos da Convenção, se esta enveredar pela via da elaboração de um tratado fundamental. Em qualquer das hipóteses, é oportuno abordar essencialmente duas questões: por um lado, determinar a forma e o conteúdo do tratado fundamental e, por outro, a sua relação com os actuais tratados. Estas duas questões não são, aliás, totalmente independentes uma da outra. Depois, poderá colocar-se a questão da eventual diferenciação dos processos de revisão dos tratados.

A. ESTRUTURA E CONTEÚDO DO TRATADO FUNDAMENTAL

A elaboração de um tratado fundamental exige que sejam identificadas as disposições consideradas mais importantes que dele devem constar. Tal selecção implica, efectivamente, que sejam feitas opções políticas por vezes difíceis. Algumas questões, como os fundamentos e os princípios sobre que assenta a União, os direitos fundamentais e a cidadania, certas disposições institucionais e as disposições finais clássicas não deveriam levantar problemas de maior. Outras, porém, que se

¹ Ver as referências aos relatórios de Florença no documento CONV 8/02, ANEXO 1, pág. 3 (Internet: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>), bem como a Comunicação da Comissão de 12 de Julho de 2000, *Um Tratado Fundamental para a União Europeia*, COM (2000) 434 final. Ver o modelo apresentado pelo *Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research, A Basic Treaty for the European Union*, (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

² O ponto de partida do estudo de Florença sobre a reorganização dos tratados assenta na constatação de que a matéria constitucional já existe nos actuais tratados. Dado que essa matéria constitucional se encontra um pouco "submersa" na multitude de disposições dos tratados, o Instituto de Florença empenhou-se precisamente em reunir e reestruturar de modo coerente num novo tratado fundamental as disposições de carácter constitucional espalhadas pelos principais tratados em vigor (ou seja, o TUE e o TCE), obrigando-se, na medida do possível, a não alterar a substância, nomeadamente no que respeita à estrutura em pilares. Na medida em que tenta identificar a matéria constitucional actual, o modelo apresentado poderá constituir um ponto de referência útil para os trabalhos da Convenção.

prendem, nomeadamente, com os objectivos ou as cláusulas de atribuição de competências poderão revelar-se mais delicadas. Finalmente, convém ter em mente a eventual (mas não necessária) correspondência entre a elaboração de um tratado fundamental e a diferenciação dos procedimentos de revisão (v. *infra*).

Perante a evolução dos tratados relativos à União Europeia e os trabalhos da Convenção em curso, pode já tentar-se, *in abstracto*, encontrar algumas pistas para determinar o conteúdo do tratado fundamental ¹.

– *Preâmbulo*

Existe uma longa tradição de fazer preceder os tratados relativos à União Europeia de preâmbulos, cuja importância política e uma certa ênfase estilística foi já ressaltada. Seria útil que todos os cidadãos pudessem ler sem dificuldade um novo preâmbulo redigido de forma simples e sintética ².

– *Natureza, arquitectura, valores da União*

Certas disposições iniciais ("comuns") do TUE dizem respeito à natureza da União, à arquitectura geral das suas instituições e aos valores essenciais que pretende consubstanciar, em especial a importância primordial dos princípios democráticos. As disposições relativas à arquitectura deverão, nomeadamente, ter em conta os resultados alcançados pelo grupo de trabalho que analisa as implicações de um reconhecimento explícito de uma personalidade jurídica única da União.

¹ O modelo de tratado fundamental apresentado pelo Instituto de Florença compreende cláusulas (70 ou 90, conforme a versão), todas elas intituladas em função do assunto tratado. É a seguinte a respectiva estrutura:

Preâmbulo

Título I: Fundamentos da União

Título II: Direitos fundamentais

Título III: Cidadania da União

Título IV: Objectivos e acções (actividades ou políticas) da União

Título V: Disposições institucionais

Título VI: Disposições financeiras

Título VII: Disposições relativas à cooperação reforçada

Título VIII: Disposições finais

Protocolos especiais anexos ao tratado fundamental

– Política Externa e de Segurança Comum

– Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal

² Poder-se-ia também ter em consideração o preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais, que vai além desses mesmos direitos enquanto tais, referindo-se de uma forma mais genérica ao processo de integração.

– *Cidadania e direitos dos cidadãos da União*

Algumas das actuais disposições do TUE e do TCE incidem já sobre os direitos fundamentais ¹ ou sobre os direitos dos cidadãos da União ². Além disso, a Convenção deverá pronunciar-se sobre a oportunidade de integrar a Carta dos Direitos Fundamentais nos tratados (ou no tratado fundamental), bem como sobre as opções técnicas para proceder a essa integração. Esta questão está presentemente a ser analisada num dos grupos de trabalho. Poderia igualmente prever-se uma disposição que definisse a cidadania da União.

– *Objectivos gerais da União*

Uma das características fundamentais da integração europeia é a abordagem teleológica ou funcional: as Comunidades, e posteriormente a União, foram criadas para alcançar objectivos gerais mas determinados ³. A formulação desses objectivos insere-se no âmbito dos que constam já dos preâmbulos.

– *Instituições da União, procedimentos de decisão e tipologia dos instrumentos de acção*

A forma como esta temática irá ser exposta no tratado fundamental dependerá dos resultados do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação dos Procedimentos Legislativos e dos Instrumentos, bem como dos futuros debates da Convenção sobre as instituições. A este respeito, o método que mais se aproximaria dos actuais tratados seria o de consagrar secções específicas do tratado fundamental a cada instituição da União ⁴.

¹ V. por exemplo o n.º 2 do artigo 6.º do TUE, bem como o n.º 2 do artigo 3.º e o artigo 13.º do TCE.

² Segunda parte do TCE. V. também eventualmente o artigo 12.º e o n.º 1 do artigo 255.º do TCE.

³ Artigo 2.º do TUE, artigos 2.º e 4.º do TCE.

⁴ No modelo de Florença, as disposições que constam do tratado fundamental referem-se essencialmente à composição das instituições (da perspectiva da respectiva representatividade), às suas funções (consoante o pilar em que as exercem) e, nos casos pertinentes, aos procedimentos internos de votação. As demais disposições referentes ao funcionamento interno das instituições não foram, assim, repercutidas. Poderiam ser reunidas num estatuto próprio a cada instituição, a exemplo do Estatuto do Tribunal de Justiça, tendo presentes as que se encontram já nos regulamentos internos de cada instituição.

– *Políticas e competências da União*

As relações entre a União e os seus Estados-Membros obedecem já, de acordo com as disposições dos Tratados ou a jurisprudência do Tribunal, a um certo número de princípios que poderão constar de um tratado fundamental: princípio da atribuição de competências, princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no exercício das competências, princípio da cooperação leal, princípios gerais da cooperação reforçada, princípio do primado e da aplicabilidade directa das regras da União, etc.

No que toca à delimitação das competências propriamente dita, seria possível prever no tratado fundamental as diferentes categorias de competências, enunciando seguidamente as diversas políticas ou domínios de acção, em função dessas mesmas categorias ¹. Pode também imaginar-se que, numa das secções do tratado fundamental, relativa aos procedimentos ou aos instrumentos, seja estabelecido um nexo entre as diversas políticas ou domínios de acção. Em contrapartida, parece difícil integrar no tratado fundamental bases jurídicas de competência propriamente ditas. De facto, a "negociação" que presidiria à selecção das bases jurídicas poderia revelar-se muito difícil, especialmente na hipótese de as bases jurídicas não consagradas no tratado fundamental serem alvo de um procedimento de alteração simplificado. Ora, a ideia de consignar no tratado fundamental todas as bases jurídicas parece estar em contradição com o próprio conceito de tratado fundamental.

– *Disposições finais*

Todos os actuais tratados contêm um determinado número de disposições finais, nomeadamente sobre a adesão de novos membros, a entrada em vigor, o processo de revisão, o âmbito de aplicação temporal e espacial do tratado, as versões linguísticas que fazem fé, etc. A estas disposições poderiam juntar-se disposições em que fosse definido o procedimento a seguir para permitir a um Estado-Membro da União deixar de o ser.

¹ Observe-se a este respeito que o artigo 3.º do TCE enuncia já de forma sucinta os diferentes domínios de acção da Comunidade, que correspondem aos diferentes capítulos (ou a secções) do TCE relativos às políticas e fornecem uma primeira indicação quanto à natureza da acção.

B. ARTICULAÇÃO DO TRATADO FUNDAMENTAL COM OS ACTUAIS TRATADOS

É evidente que a forma de articular o tratado fundamental com os tratados actualmente em vigor não é alheia a determinadas orientações relativas ao conteúdo, em especial a referência mais ou menos directa aos diplomas em vigor e o maior ou menor grau de pormenor. Esta questão dependerá também da amplitude das reformas de fundo sugeridas pela Convenção.

Todavia, de uma forma geral, para articular os textos, são possíveis *duas abordagens*, que poderão admitir variantes. Seja qual for a abordagem que vier a ser seguida, há que colocar a questão da eventual hierarquia entre o tratado fundamental e os outros tratados.

Primeira abordagem: Um tratado fundamental no âmbito de uma reorganização e de uma simplificação dos actuais tratados

A primeira abordagem consiste em incluir este tratado fundamental numa operação mais vasta de reorganização e de simplificação dos principais tratados em vigor, ou seja: a fusão e a reestruturação dos actuais TUE e TCE ¹.

São possíveis diversas variantes quanto à forma de proceder relativamente aos textos que não constarão do tratado fundamental e que constituem a "segunda parte" da operação. Poder-se-á tratar de:

¹ Esta questão permanece em aberto relativamente ao Tratado Euratom (TCEEA).

- a) um segundo tratado distinto,
- b) uma segunda parte de um tratado único, sendo a primeira parte constituída pela parte fundamental¹,
- c) um conjunto de protocolos "especiais" anexos ao tratado fundamental.

Independentemente da variante por que se vier a optar, os actuais tratados seriam fundidos e reestruturados tanto no quadro do tratado fundamental como na "segunda parte".

Uma vez que os tratados originais e as sucessivas revisões (pelo menos no que diz respeito ao TUE e ao TCE) tivessem sido substituídos pelo novo produto, todo o texto resultante deveria ser submetido a um processo de ratificação. Por este motivo, antes de enveredar por essa via, convém não perder de vista as preocupações daqueles que têm reservas quanto ao facto de se submeter a nova ratificação textos eventualmente já "adquiridos". Todavia, tendo em conta o novo contexto e a importância das reformas previstas, a via de um novo processo de ratificação das "duas partes" corresponderia a um pedido de adesão dos Estados-Membros e dos seus cidadãos ao futuro projecto europeu. Permitiria ainda tornar os Tratados mais legíveis aos olhos dos cidadãos, o que constitui um dos principais objectivos dos trabalhos da Convenção.

¹ Esta abordagem é sugerida, designadamente, pelo estudo de Florença. A ideia central é a de que o novo *Tratado Fundamental da União* venha substituir inteiramente o actual Tratado da União Europeia. Esta operação é possível dado que o tratado fundamental apresentaria, a exemplo do actual TUE, as mesmas características de "tratado-quadro", que reúne num mesmo quadro as actividades comunitárias e intergovernamentais. Esta operação torna-se também possível pelo facto de todas as disposições do TUE não retomadas no tratado fundamental – ou seja, grande parte das disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum, bem como à cooperação policial e judiciária (Títulos V e VI do TUE) – constarem de dois protocolos especiais distintos, anexos ao tratado fundamental. Os artigos 8.º, 9.º e 10.º, que introduzem alterações nos três tratados comunitários, seriam por seu lado, revogados em virtude da fusão daqueles tratados (ou por caducidade, no caso do TCEEA). Quanto ao TCE (ou, mais precisamente, à sua versão codificada), manter-se-ia na sua actual estrutura, sem as disposições que tivessem sido transferidas (ou de outra forma regulamentadas) para o tratado fundamental. Porém, como indica o estudo, a lógica de base deste exercício consistiria em transformar o que resta do TCE num terceiro protocolo especial. Daí resultaria um instrumento único, composto por duas partes: por um lado, o tratado fundamental e, por outro, os três protocolos especiais correspondentes às matérias dos três pilares. *Mutatis mutandis*, a matéria do Tratado CEEA poderia ser abrangida por um quarto protocolo, no caso de se decidir incluir este tratado no exercício de reorganização. O número de protocolos especiais poderia ainda variar se, por exemplo, o TCE fosse reestruturado em vários protocolos especiais temáticos (mercado interno, UEM, novo espaço de liberdade, segurança e justiça, relações externas, outras políticas comuns ou complementares).

Importa, porém, colocar a questão de saber se a Convenção constitui a instância adequada para levar a cabo toda esta operação. Tendo em conta o carácter técnico da "segunda parte", a Convenção ver-se-ia perante *duas opções*:

- ou concentrar-se apenas na elaboração do tratado fundamental e deixar para uma fase posterior a "segunda parte", aprovando um relatório em que enunciasse as implicações do tratado fundamental para os actuais tratados; este relatório deveria comportar, além disso, as grandes linhas referentes à estrutura da segunda parte e à sua articulação com o tratado fundamental. Esta operação poderia ser efectuada, com base no referido relatório, por um grupo de especialistas (composto pelos Serviços Jurídicos das instituições e do Secretariado da Convenção?), que actuariam sob o controlo político do Conselho Europeu, da Presidência, do Praesidium da Convenção, ou ainda da própria Convenção. Esta poderia ser chamada a subscrever o resultado desses trabalhos antes da Conferência Intergovernamental.
- ou elaborar tanto o tratado fundamental como a "segunda parte"; para a redacção desta última, encarregaria um grupo de especialistas (composto pelos Serviços Jurídicos das instituições e do Secretariado da Convenção?) de proceder paralelamente à adaptação técnica das disposições existentes dos Tratados (TUE, TCE e Euratom) ao novo tratado fundamental, incluindo a reestruturação dos textos que subsistam na "segunda parte". Os trabalhos deste grupo de especialistas avançaria à medida dos progressos realizados pela Convenção na redacção do tratado fundamental e actuaria com base em directrizes definidas pela Convenção (ou pelo seu Praesidium). No final dos trabalhos, tanto o tratado fundamental como a "segunda parte" seriam aprovados pela Convenção, praticamente em simultâneo. Esta abordagem poderia, no entanto, levantar algumas dificuldades, nomeadamente para persuadir os Convencionais a não tocarem na substância de determinadas políticas (por exemplo, a agricultura, os fundos estruturais, o orçamento) ou a não reabrirem certas questões resolvidas nas negociações de adesão.

Segunda abordagem: um tratado fundamental que se sobreponha ao actuais tratados

A segunda abordagem consiste em redigir um novo tratado fundamental que se sobreponha aos tratados actualmente em vigor. Estes subsistiriam na sua actual forma ou seriam, quando muito, pontualmente alterados de forma expressa, para proceder à sua adaptação ao tratado fundamental, nomeadamente revogando as disposições redundantes. Deste modo, o tratado fundamental seria elaborado independentemente de qualquer fusão e reestruturação dos actuais tratados. Apenas este tratado e as eventuais adaptações aos actuais tratados seriam submetidos à ratificação dos Estados-Membros.

Esta abordagem é ilustrada pelos dois projectos do Parlamento Europeu a que se fez referência, o projecto Spinelli e o projecto Herman, muito próximos entre si neste ponto. Em ambos os projectos, os antigos tratados mantêm-se sem alterações: não são substituídos, nem mesmo expressamente adaptados. Assim, o *Tratado que institui a União Europeia* (Spinelli) ou a *Constituição Europeia* (Herman) enquadram e sobrepõem-se aos tratados comunitários (e bem assim ao TUE, no segundo caso) ¹.

Tendo em consideração a importância das disposições em causa, muitos têm sido os que têm sublinhado que seria demasiado arriscado, em termos de segurança jurídica, articular o novo documento com os tratados e outros actos em vigor, sem adaptar expressamente estes últimos. Efectivamente, a coexistência de dois sistemas, o antigo e o novo, poderá tornar-se fonte de conflito permanente quanto à eventual caducidade ou alteração implícita dos actuais tratados pelo tratado fundamental. Nestas circunstâncias, se vier a optar-se pela abordagem de um novo tratado que se sobreponha aos antigos, importaria pelo menos proceder a uma adaptação concomitante dos antigos tratados.

¹ V. artigo 7.º do projecto Spinelli e o artigo 8.º do projecto Herman. Em ambos os casos, a articulação com os tratados já em vigor é feita distinguindo, por um lado, "*as disposições dos Tratados que dizem respeito aos seus objectivos e âmbito de aplicação*" e, por outro lado, "*as restantes disposições dos Tratados*". As primeiras fazem parte do direito da União na medida em que não são alteradas pelo projecto de novo tratado ou de Constituição. Podem também ser adaptadas ou alteradas posteriormente seguindo o processo de alteração (ou de revisão constitucional). As segundas "*farão igualmente parte do direito da União, desde que não sejam incompatíveis*" com o novo Tratado/Constituição. Podem também ser posteriormente adaptadas ou alteradas pelo processo "da lei orgânica". Finalmente, também em ambos os casos, os actos das Comunidades (ou da União) "*continuarão a produzir efeitos, desde que não sejam incompatíveis com a Constituição (o Tratado) e enquanto não forem substituídos por actos ou medidas adoptados pelas instituições da União ao abrigo das respectivas competências*".

Facto é, todavia, que, no caso em apreço, a sobreposição de um novo tratado fundamental ao actual Tratado da União, ou, pelo menos, ao que dele restasse, resultaria não tanto numa simplificação como numa complicação da arquitectura dos Tratados.

3) Questão da eventual hierarquização do tratado fundamental

Ao dotar-se a União de um tratado fundamental, mais tarde ou mais cedo levantar-se-á a questão de saber se os tratados que subsistam (ou, no caso de uma reorganização, os textos reestruturados constantes da "segunda parte") ficarão ou não subordinados ao novo tratado fundamental. De facto, apesar de a hierarquização de tratados não constituir um fenómeno corrente em direito internacional, a natureza constitucional ou fundamental do novo tratado levanta esta questão. Para a abordar, é necessário ter antes uma ideia mais concreta do conteúdo do tratado fundamental, bem como das técnicas de articulação com os demais textos ou tratados em vigor. Limitar-nos-emos, nesta fase, a algumas observações.

Naturalmente, a questão apenas se põe se o tratado fundamental não se pronunciar expressamente a este respeito, quer para afastar qualquer hierarquização, quer para a afirmar. A hierarquização pode também ser expressa de diversas formas, por exemplo, precisando que só a futura alteração dos textos dos actuais tratados (eventualmente tal como tiverem sido adaptados ou reorganizados na "segunda parte") ficaria subordinada ao tratado fundamental, considerando-se, numa primeira fase, que estariam em conformidade com o tratado fundamental no momento da sua entrada em vigor. De igual modo, os mecanismos de controlo ou de sanção judiciária da subordinação hierárquica ao tratado fundamental podem ser mais ou menos desenvolvidos. Em contrapartida, parece difícil estabelecer uma hierarquia dos tratados se ela não for acompanhada por uma correspondente diferenciação dos procedimentos de decisão para os alterar (v. capítulo seguinte).

Pese embora o que acima ficou dito, a eventual hierarquização dos tratados parece depender sobretudo da abordagem geral seguida relativamente à sua articulação. Se, por exemplo, os actuais tratados permanecerem inalterados (e aplicáveis sob reserva de alterações implícitas, adaptações posteriores ou ainda na medida da sua compatibilidade com o tratado fundamental), parece ganhar forma uma certa predominância do novo tratado fundamental, pelo menos de modo implícito. Se, pelo contrário, no termo das reformas, for expressamente estabelecida uma coordenação entre o tratado fundamental e os demais tratados, não se impõe necessariamente a relação de subordinação entre os tratados. Assim seria caso os actuais tratados fossem adaptados de forma consequente ao nível do tratado fundamental, ou se este fosse integrado numa operação mais alargada de

reorganização dos tratados em duas partes (abordagem do estudo de Florença ¹). Todavia, mesmo nesses casos, por uma questão de segurança jurídica a longo prazo, poderia ser deliberadamente estabelecida uma relação hierárquica para a futura alteração dos textos. Em especial, através de uma certa subordinação dos actuais tratados (eventualmente na versão resultante da sua adaptação ou reorganização na "segunda parte") relativamente ao tratado fundamental, poder-se-ia expressar a ideia de que aqueles estabelecem em pormenor as condições e modalidades referentes aos princípios consagrados no tratado fundamental.

VI. – REVER E DIFERENCIAR OS PROCESSOS DE ALTERAÇÃO DOS TRATADOS

Seja qual for a dimensão das reformas sugeridas pela Convenção e a abordagem escolhida para a articulação com os tratados em vigor, o novo tratado fundamental, mesmo concebido como um "pacto refundador", inscreve-se no quadro de um prolongamento dos actuais tratados, pelo que, em princípio, deveria ser aprovado seguindo o processo estabelecido no artigo 48.º do TUE. Assim, o novo tratado deveria recolher o acordo de todos os Estados-Membros da União no âmbito de uma Conferência Intergovernamental, não entrando em vigor senão após a ratificação por todos eles, *"em conformidade com as respectivas normas constitucionais"* (aprovação pelos parlamentos nacionais ou referendos). Tal não impede, porém, que, futuramente, o tratado fundamental e os restantes textos ou tratados sejam submetidos a um processo de revisão alterado ou diferenciado, mas para isso haveria que começar por alterar o próprio artigo 48.º do TUE ou que prever procedimentos de derrogação.

A Declaração de Laeken evoca, a este respeito, a possibilidade de distinguir *"os processos de alteração e ratificação do Tratado de base e as restantes disposições dos Tratados"*.

¹ No relatório de Florença, não foi formalmente estabelecida uma relação hierárquica entre o tratado fundamental e os outros protocolos especiais ou o TCE. É certo que, de uma perspectiva de "direito constante", a coordenação dos textos seria mais evidente.

A instauração de processos de alteração diferentes para diversas disposições dos tratados não implica necessariamente uma relação hierárquica entre os diferentes textos dos tratados ¹. Neste contexto, podem observar-se já nos actuais tratados vários processos de revisão especiais (v. *infra*), sem que as disposições dos tratados a que se referem tais processos se encontrem hierarquicamente subordinados à maioria das outras disposições dos tratados que obedecem ao processo geral de revisão.

Do mesmo modo, a questão da reforma do processo de revisão dos tratados pode também colocar-se independentemente da reorganização dos tratados ou da aprovação de um tratado fundamental. Foi esse o objectivo do segundo relatório do Instituto de Florença sobre a reorganização dos tratados ²: uma vez reorganizados os tratados, como fazê-los evoluir no futuro?

O relatório toma como ponto de partida a constatação de que, numa União alargada, o princípio da unanimidade e os longos procedimentos nacionais associados à ratificação dos tratados de revisão podem paralisar a União e impedir as posteriores adaptações necessárias. Propõe-se, neste contexto, ir substituindo as revisões "*de comum acordo*" por uma votação por maioria superqualificada, protegendo simultaneamente a minoria através de um determinado número de garantias institucionais. Sugere-se ainda tomar como fonte de inspiração os numerosos casos actuais de processos especiais "autónomos" de revisão, isto é, que se caracterizam (nomeadamente) pela ausência de recurso aos trâmites nacionais associados à ratificação ³. Estes processos especiais, que viriam também reforçar o papel das instituições da União, poderiam ser alargados ou generalizados para abranger outros casos.

¹ Em contrapartida, é sem dúvida necessária uma diferenciação entre os processos de revisão se for instaurada ou reconhecida uma relação hierárquica entre o primeiro e os segundos, como se indicou acima.

² Instituto Universitário Europeu, *Reformar os processos de revisão dos Tratados*, segundo relatório sobre a reorganização dos Tratados da União Europeia, Novembro de 2000.

³ É o caso, por exemplo, quando se pretende alterar o número de comissários (n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 213.º do TCE) ou ainda alterar determinadas disposições relativas ao funcionamento e à organização do Tribunal de Justiça. O Tratado de Nice prevê a este respeito que se possa alterar o Estatuto do Tribunal de Justiça, com excepção do Título I, de acordo com um processo no fim do qual o Conselho delibera por unanimidade (artigo 245.º, segundo parágrafo, do TCE). Outros processos "autónomos" de revisão incidem sobre certos aspectos da União Económica e Monetária (n.º 14 do artigo 104.º e n.º 5 do artigo 107.º do TCE). Outros ainda têm por objectivo alargar o âmbito de aplicação da política comercial (artigo 133.º do TCE) ou generalizar o processo de co-decisão no quadro do Título IV do TCE (artigo 67.º do TCE).

Além disso, tendo em conta a importância de que se revestem para os cidadãos os assuntos abordados nos tratados, e a sua dimensão política, o relatório preconiza um acréscimo da influência do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, pelo menos na fase preparatória das reformas, recorrendo nomeadamente ao modelo da Convenção. Tal participação prévia dos parlamentos nacionais deveria também ter por consequência facilitar a fase posterior das ratificações. Igualmente, quando se recorre a um processo especial "autónomo" de revisão, os parlamentos nacionais deveriam ter a possibilidade de, de uma ou outra forma, intervir a montante do processo de revisão e não apenas na fase da ratificação. Os parlamentos poderiam ser representados numa espécie de "Congresso" a nível europeu, com ou sem parlamentares europeus? Se se previr, a longo prazo, a aprovação de uma Constituição que se distinga de um tratado no plano do processo de revisão, poderia generalizar-se tal procedimento com a implicação dos parlamentos nacionais?

TRATADOS E ACTOS CONEXOS
RELATIVOS À UNIÃO E ÀS COMUNIDADES EUROPEIAS

Panorâmica (não exaustiva) do direito primário em vigor

PRINCIPAIS TRATADOS CONSTITUTIVOS E TRATADOS DE REVISÃO

- Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ¹
- Tratado que institui a Comunidade (Económica) Europeia e Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica ²
- Acto Único Europeu ³
- Tratado da União Europeia ⁴
- Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados ⁵
- Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados ⁶

OUTROS TRATADOS DE REVISÃO

- Convenção de 25 de Março de 1957, relativa a certas instituições comuns (Assembleia e Tribunal de Justiça único) ⁷
- Tratado de 8 de Abril de 1965, que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias ⁸
- Tratado que altera os Tratados que instituem as Comunidades Europeias no que diz respeito à Granelândia (assinado em 13 de Março de 1984, entrou em vigor a 1 de Fevereiro de 1985)?
- Tratado que altera algumas disposições orçamentais dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (assinado em 22 de Abril de 1970, entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1971)?

¹ Assinado em 18 de Abril de 1951, entrou em vigor a 23 de Julho de 1953; expira a 23 de Julho de 2002.

² Assinados em Roma em 25 de Março de 1957, entraram em vigor a 1 de Janeiro de 1958.

³ Assinado no Luxemburgo em 17 de Fevereiro de 1986 e na Haia em 28 de Fevereiro de 1986, entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1987.

⁴ Assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

⁵ Assinado em 2 de Outubro de 1997, entrou em vigor a 1 de Maio de 1999.

⁶ Assinado em 26 de Fevereiro de 2001, ainda não está em vigor.

⁷ Revogada e substituída pelo artigo 9.º do Tratado de Amesterdão.

⁸ Revogado e substituído pelo artigo 9.º do Tratado de Amesterdão.

- Tratado que altera algumas disposições financeiras dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (assinado em 22 de Julho de 1975, entrou em vigor a 1 de Junho de 1977)?

ACTOS RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DE ADESÃO E ÀS ADAPTAÇÕES DOS TRATADOS (E DECISÕES CONEXAS)

- Adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte às Comunidades Europeias (1972)
- Adesão da República Helénica às Comunidades Europeias (1979)
- Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades Europeias (1985)
- Adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia à União Europeia (assinado em 24 de Junho de 1994, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995)
- Decisão do Conselho das Comunidades Europeias de 1 de Janeiro de 1973 que adapta os actos relativos à adesão de novos Estados-Membros às Comunidades Europeias
- Decisão do Conselho da União Europeia, de 1 de Janeiro de 1995, que adapta os instrumentos relativos à adesão de novos Estados-Membros à União Europeia

OUTROS ACTOS E DECISÕES CONEXAS: DIREITO PRIMÁRIO SUPLEMENTAR OU COMPLEMENTAR ADOPTADO SEGUNDO UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO

- Decisão dos representantes dos governos dos Estados-Membros relativa à instalação provisória de certas instituições e de certos serviços das Comunidades (Decisão de 8 de Abril de 1965) ¹.
- Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, anexo à decisão do Conselho de 20 de Setembro de 1976 ².
- Decisão tomada de comum acordo pelos representantes dos governos dos Estados-Membros relativa à fixação das sedes das instituições e de determinados organismos e serviços das Comunidades Europeias (Decisão de 12 de Dezembro de 1992) ³.
- Decisão tomada de comum acordo pelos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos a nível de chefes de Estado ou de Governo relativa à fixação das sedes de determinados organismos e serviços das Comunidades Europeias e da Europol (Decisão de 29 de Outubro de 1993) ⁴.

¹ Base jurídica: artigo 37.º do Tratado de 8 de Abril de 1965, que institui um Conselho único e uma Comissão única.

² Base jurídica: n.º 4 do artigo 190.º do TCE (n.º 3 do ex-artigo 138.º) e artigos correspondentes dos Tratados CECA e CEEA. Adopção pelos Estados-Membros "em conformidade com as respectivas normas constitucionais".

³ Base jurídica: artigo 289.º do TCE (ex-artigo 216.º) e artigos correspondentes dos Tratados CECA e CEEA.

⁴ Base jurídica: artigo 289.º do TCE (ex-artigo 216.º) e artigos correspondentes dos Tratados CECA e CEEA.

- Decisão dos Chefes de Estado e de Governo, reunidos no Conselho Europeu, relativa a determinados problemas levantados pela Dinamarca a respeito do Tratado da União Europeia (Anexo 1 da parte B das Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Edimburgo, 11 e 12 de Dezembro de 1992)
- Decisão do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias ¹

ACTOS DE DIREITO DERIVADO QUE COMPLETAM O DIREITO PRIMÁRIO

- Decisão do Conselho, de 1 de Janeiro de 1995, que estabelece a ordem de exercício da presidência do Conselho ²
- Decisão do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão ³

TEXTOS INTERINSTITUCIONAIS

p.m.

PROTOCOLOS ⁴

Os tratados relativos à União Europeia são muitas vezes acompanhados de numerosos protocolos que têm o mesmo valor jurídico que os tratados. Não é fácil fazer um levantamento exaustivo dos protocolos actualmente em vigor, nem identificar os tratados que esses protocolos acompanham e aqueles a que estão anexos.

O Tratado de Amesterdão tentou por um pouco de ordem nos protocolos, classificando em quatro categorias os 13 que o acompanham, em função dos tratados a que estão anexos: protocolo anexo ao TUE, protocolos anexos ao TUE e ao TCE, protocolos anexos ao TUE e aos três tratados comunitários e protocolos anexos ao TCE. Seguidamente, as versões consolidadas do TCE e do TUE (anexadas para fins meramente informativos à Acta Final do Tratado de Amesterdão) integraram nessas categorias ⁵ a lista de todos os protocolos anteriores que continuam em vigor, essencialmente os 17 protocolos que acompanham o Tratado de Maastricht ⁶, mas também vários protocolos anteriores, nomeadamente os antigos Protocolos A e B anexos ao Tratado de Roma ⁷. Por essa ocasião, os protocolos foram renumerados de 1 a 34 e indica-se a data da sua adopção para recordar o tratado que lhes dá origem:

¹ Base jurídica: artigo 269.º do TCE (ex-artigo 201.º) e artigos correspondentes dos Tratados CECA e CEEA.

² Adopção pelos Estados-Membros "em conformidade com as respectivas normas constitucionais".
Base jurídica: n.º 2 do artigo 203.º do TCE (ex-artigo 146.º, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 12.º do Acto anexo ao Tratado de Adesão de 1994) e artigos correspondentes dos Tratados CECA e CEEA.

³ Base jurídica: artigo 202.º do TCE (ex-artigo 145.º). Substitui a decisão de 13 de Julho de 1987.

⁴ Lista apresentada pela versão consolidada do TCE e do TUE anexa à Acta Final do Tratado de Amesterdão.

⁵ Foi criada uma quinta categoria para o Protocolo relativo aos privilégios e imunidades das Comunidades Europeias, que está anexado aos três tratados comunitários.

⁶ 16 dos quais são anexos ao TCE e 1 ao TUE e um aos três tratados comunitários.

⁷ Protocolo relativo aos Estatutos do Banco Europeu de Investimento e Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia.

Protocolo anexo ao Tratado da União Europeia

- Protocolo (n.º 1) relativo ao artigo 17.º do Tratado da União Europeia (1997)

Protocolos anexos ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia

- Protocolo (n.º 2) que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia (1997)
- Protocolo (n.º 3) relativo à aplicação de certos aspectos do artigo 14.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia ao Reino Unido e à Irlanda (1997)
- Protocolo (n.º 4) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda (1997)
- Protocolo (n.º 5) relativo à posição da Dinamarca (1997)

Protocolos anexos ao Tratado da União Europeia e aos Tratados que instituem a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Comunidade Europeia da Energia Atómica

- Protocolo (n.º 6) anexo ao Tratado da União Europeia e aos Tratados que instituem as Comunidades Europeias (1992)
- Protocolo (n.º 7) relativo às instituições na perspectiva do alargamento da União Europeia (1997)
- Protocolo (n.º 8) relativo à localização das sedes das instituições e de certos organismos e serviços das Comunidades Europeias (1997)
- Protocolo (n.º 9) relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia (1997)

Protocolos anexos ao Tratado que institui a Comunidade Europeia

- Protocolo (n.º 10) relativo aos Estatutos do Banco Europeu de Investimento (1957) ¹
- Protocolo (n.º 11) relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (1957)
- Protocolo (n.º 12) respeitante à Itália (1957)
- Protocolo (n.º 13) relativo às mercadorias originárias e provenientes de certos países e que beneficiam de um regime especial aquando da importação num dos Estados-Membros (1957)
- Protocolo (n.º 14) relativo às importações na Comunidade Económica Europeia de produtos petrolíferos refinados nas Antilhas neerlandesas (1962)
- Protocolo (n.º 15) relativo ao regime especial aplicável à Gronelândia (1985)
- Protocolo (n.º 16) relativo à aquisição de bens imóveis na Dinamarca (1992)
- Protocolo (n.º 17) relativo ao artigo 141.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (1992)
- Protocolo (n.º 18) relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (1992)
- Protocolo (n.º 19) relativo aos Estatutos do Instituto Monetário Europeu (1992)
- Protocolo (n.º 20) sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (1992)
- Protocolo (n.º 21) relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 121.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (1992)
- Protocolo (n.º 22) respeitante à Dinamarca (1992)
- Protocolo (n.º 23) respeitante a Portugal (1992)
- Protocolo (n.º 24) relativo à passagem para a terceira fase da União Económica e Monetária (1992)
- Protocolo (n.º 25) relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (1992)
- Protocolo (n.º 26) relativo a certas disposições respeitantes à Dinamarca (1992)
- Protocolo (n.º 27) respeitante à França (1992)

¹ Este protocolo foi alterado pelo protocolo n.º 1 relativo aos Estatutos do Banco Europeu de Investimento, anexo ao acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos Tratados (Adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, 1972), e pelo Tratado que altera algumas disposições do Protocolo relativo aos Estatutos do Banco Europeu de Investimento (1978).

- Protocolo (n.º 28) relativo à coesão económica e social (1992)
- Protocolo (n.º 29) relativo ao direito de asilo de nacionais dos Estados-Membros da União Europeia (1997)
- Protocolo (n.º 30) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (1997)
- Protocolo (n.º 31) relativo às relações externas dos Estados-Membros no que respeita à passagem das fronteiras externas (1997)
- Protocolo (n.º 32) relativo ao serviço público de radiodifusão nos Estados-Membros (1997)
- Protocolo (n.º 33) relativo à protecção e ao bem-estar dos animais (1997)

Protocolo anexo aos Tratados que instituem a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Comunidade Europeia da Energia Atómica

- Protocolo (n.º 34) relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias

Uma tal renumeração oficiosa pode ter dado azo a confusões em relação à numeração "autêntica" dos protocolos que acompanham o Tratado de Maastricht (numerados de 1 a 17). Aliás, a *Compilação dos Tratados* publicada pelo Serviço de Publicações parece ter abandonado toda a numeração dos protocolos (que, aliás, não são todos retomados exhaustivamente na secção que lhes é dedicada)¹. Verificar-se-á também que, de acordo com a *Compilação*, o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça está anexo aos três tratados comunitários (e já não apenas ao TCE, como se indica na versão consolidada). O Tratado de Nice, por seu turno, não simplificou as coisas neste aspecto. Evoca os "protocolos relativos ao Estatuto do Tribunal de Justiça anexos ao TCE e ao TCEEA", que são substituídos pelo "Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça anexo ao TUE, ao TCE e ao TCEEA". Eventualmente, este é aplicável no âmbito do Tratado CECA, sem prejuízo dos artigos do "Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CECA".

DECLARAÇÕES

Os tratados relativos à União Europeia são também frequentemente acompanhados de um grande número de declarações comuns adoptadas nas Conferências Intergovernamentais. Essas declarações são anexadas à acta final de cada um dos tratados em questão. O Tratado de Maastricht adoptou mais de trinta, o Tratado de Amesterdão mais de cinquenta e o Tratado de Nice mais de vinte. São também anexadas à Acta Final dos Tratados outras declarações unilaterais de que a Conferência toma nota. Embora estas declarações não sejam juridicamente vinculativas, podem influenciar a interpretação dos tratados.

Indicar-se-ão, por outro lado, outras declarações interpretativas dos tratados:

- Declaração de 1 de Maio de 1992: declaração das Altas Partes Contratantes do Tratado da União Europeia relativa à interpretação jurídica do Protocolo n.º 17 relativo ao artigo 40.3.3. da Constituição irlandesa (protocolo n.º 6 na versão consolidada)
- Declarações do Conselho Europeu (Declaração sobre política social, consumidores, ambiente e repartição do rendimento, Declaração sobre a defesa) e Declarações unilaterais da Dinamarca a anexar ao acto de ratificação do Tratado da União Europeia pela Dinamarca e de que os outros onze Estados-Membros tomarão conhecimento – (Anexos 2 e 3 da Parte B das Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Edimburgo, 11 e 12 de Dezembro de 1992).
- Declaração nacional da Irlanda e Declaração do Conselho Europeu que dela toma conhecimento (Anexos III e IV das conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Sevilha, 21 e 22 de Junho de 2002).

¹ União Europeia, *Compilação dos Tratados*, Tomo I, Volume I, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999, p. 355. Faltam, por exemplo, os protocolos n.ºs 12 a 15 (renumeração oficiosa das versões).

Excerto da declaração de Laeken

A caminho de uma Constituição para os cidadãos europeus

Neste momento, a União Europeia tem quatro Tratados. Os objectivos, as competências e os instrumentos políticos da União encontram-se dispersos por este conjunto de Tratados. Na perspectiva de uma maior transparência, é indispensável proceder a uma simplificação.

Neste contexto, podem levantar-se quatro tipos de questões. A primeira diz respeito à simplificação dos Tratados existentes, sem alterar o seu conteúdo. Deverá ser revista a distinção entre a União e as Comunidades? E quanto à divisão em três pilares?

Em seguida, levanta-se a questão de uma possível reestruturação dos Tratados. Deverá ser estabelecida uma distinção entre um Tratado de base e as outras disposições dos Tratados? Deverá essa separação ser levada a efeito através de uma cisão dos textos? Poderá isto conduzir a uma distinção entre os processos de alteração e ratificação do Tratado de base e as restantes disposições do Tratado?

Além disso, haverá que reflectir sobre a conveniência de incluir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de base e colocar a questão da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Por último, coloca-se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não deveriam conduzir, a prazo, à adopção na União de um texto constitucional. Quais deverão ser os elementos de base dessa Constituição? Os valores defendidos pela União, os direitos fundamentais e as obrigações dos cidadãos, as relações dos Estados-Membros na União?
