

CONV 281/02

WG III 13

NOTA

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica
Assunto:	Nota de síntese da reunião de 11 de Setembro de 2002

1. A reunião decorreu em duas partes: uma relativa às consequências da atribuição de personalidade jurídica à União e a outra sobre a simplificação dos tratados.

I. Implicações da atribuição explícita de personalidade jurídica à União

2. O Presidente informou que, após a reunião do grupo realizada em 18 de Julho de 2002, os membros foram convidados a enviar observações por escrito sobre o projecto de relatório (SN 3130/02) até de 5 de Setembro de 2002. Fizeram-no os seguintes membros: Kenneth Kvist, Claude du Granrut, Teija Tiilikainen, Günter Pleuger, Lord McLennan of Rogart, Pascale Andreani e Cristiana Muscardini.
3. Com base nesses contributos escritos, o Presidente enviou um novo texto de projecto de relatório (WD 10/02), que foi analisado pelo grupo de trabalho. O Presidente frisou que os trabalhos teriam de estar concluídos no final de Setembro para poder apresentar o relatório final na sessão plenária de 3 e 4 de Outubro de 2002.
4. Aquando da troca de opiniões, os membros manifestaram de um modo geral o seu acordo sobre o texto. Todavia, alguns manifestaram dúvidas em relação à questão de saber se o relatório se deveria pronunciar sobre a ideia de fundir numa única pessoa os cargos de Alto Representante e de Comissário responsável pelas relações externas, assunto sobretudo da

competência do próximo grupo "acções externas". Neste contexto, alguns membros insistiram na necessidade de ter uma única equipa de negociadores. Outros referiram o interesse de se prever, em determinados casos, a análise dos acordos internacionais pelos parlamentos nacionais e de prever a adesão à CEDH.

5. Após a troca de opiniões, o grupo de trabalho decidiu dar ainda um prazo até 16 de Setembro de 2002 para os membros poderem enviar observações escritas sobre esse texto, por forma a que este possa ser aprovado na próxima reunião, que se realizará a 19 de Setembro de 2002. Foi decidido que o grupo apresentará apenas um relatório, ao qual será acrescentada uma parte relativa à simplificação dos tratados.

II. Simplificação dos tratados

6. Na anterior reunião de 18 de Julho, o grupo de trabalho debruçara-se sobre a questão das implicações da personalidade jurídica única na simplificação dos tratados (ver WG III – WD 06). Nessa altura, emergia um consenso no grupo a favor da fusão dos tratados principais (TUE e TCE) num instrumento único composto por duas partes distintas, a primeira das quais incluiria as disposições de carácter constitucional (opção 1, b). Em princípio, esse instrumento único substituiria os actuais TUE e TCE (bem como todas as revisões subsequentes).
7. Foram convidados dois peritos para darem a sua opinião sobre a questão, os Professores Peter-Christian Müller-Graff (Universidade de Heidelberg) e Bruno de Witte (Instituto Universitário Europeu de Florença). Ambos apoiaram a opção do grupo¹, rejeitando em todo o caso a aprovação de um texto constitucional sem valor jurídico. Recordaram também que é perfeitamente possível, num tratado e numa estrutura únicos, manter processos de decisão distintos, instrumentos com efeitos jurídicos específicos ou ainda um controlo jurisdicional variável (o que aliás já acontece muitas vezes no actual TCE, por exemplo).

¹ O Professor de Witte precisou que existem outras fontes de direito primário que poderiam ser objecto da fusão dos tratados, por exemplo as disposições do Acto Único ou do Tratado de Amesterdão que se vêm juntar aos tratados constitutivos e não alterá-los.

8. O Professor Müller-Graff salientou que esta opção reunia todas as vantagens das outras opções apresentadas no WD 06 (um tratado único para uma personalidade jurídica única, alteração, codificação, fusão e simplificação dos actuais tratados, tratado fundamental com valor jurídico, etc.), embora apresentando alguns "desafios", nomeadamente na hipótese de implicar que a segunda parte consolidada também seja submetida a ratificação pelos Estados-Membros. Por outro lado, coloca-se a questão de saber se se devem manter todos os protocolos actuais.
9. Seguidamente, o Professor apresentou as suas ideias quanto à estrutura e ao conteúdo do tratado fundamental, que, na sua opinião, deveria manter a ordem actual dos tratados (objectivos, políticas e instituições). Além disso, poderiam ser nele introduzidos alguns grandes princípios constitucionais, nomeadamente o da primazia e da aplicabilidade directa do direito comunitário. Alguns artigos actuais (nomeadamente do Título I) do TUE poderiam servir de base ao tratado fundamental.
10. Uma das questões essenciais em relação ao conteúdo prende-se com a extensão do texto fundamental: um texto demasiado curto teria pouco valor operacional.
11. O Professor de Witte centrou a sua intervenção em três questões: a estrutura em pilares, a articulação do tratado fundamental com o restante direito primário e a entrada em vigor do novo tratado.
12. Na sua opinião, a fusão dos pilares numa estrutura única deveria, na medida do possível, ser acompanhada por algumas alterações de fundo para generalizar um determinado número de princípios ou mecanismos e abrir excepções apenas onde se afigurasse necessário. O âmbito de aplicação de algumas disposições do actual TCE poderia de facto, ser alargado a todas as actividades da União sem que isso causasse muitos problemas. É o caso, por exemplo, dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, da obrigação de cooperação sincera, do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, etc.¹. A questão já é sem dúvida mais delicada no que diz respeito, por exemplo, à margem de manobra das comissões temporárias de inquérito constituídas no Parlamento Europeu, que, por enquanto, em princípio não podem tratar de assuntos abrangidos pelos segundo e terceiro pilares. Por último, a

¹ Artigos 5.º, 10.º e 12.º do TCE.

extensão das competências do Tribunal de Justiça ou de métodos comunitários nestes domínios representa uma das questões fundamentais que a Convenção tem de tratar.

13. No que respeita à articulação do tratado fundamental com os tratados existentes, o Professor de Witte salientou a importância de estes últimos serem fundidos, consolidados e articulados de modo coerente e explícito com o tratado fundamental. A outra abordagem – que redundaria na sobreposição de um tratado fundamental aos tratados existentes – foi desaprovada, nomeadamente devido à insegurança jurídica e à complicação adicional que implicaria. A consolidação dos tratados actuais poderia ser objecto da segunda parte de um tratado único – solução essa que o professor de Witte prefere – ou de tratados ou protocolos distintos, o que porventura dificultaria a leitura global. Não existiria necessariamente uma relação de subordinação hierárquica entre o tratado fundamental e a segunda parte, mesmo que se previsse um processo de alteração mais aligeirado para a segunda parte. No entanto, nesse caso, o Tribunal de Justiça deveria poder deliberar sobre a validade da escolha do processo. Uma última opção consistiria em transformar uma parte do direito primário em "leis orgânicas" ou, por outras palavras, em legislação comunitária com um estatuto superior à legislação ordinária, mas inferior aos tratados. No entanto, tal transformação só poderia efectuar-se de futuro, com base numa habilitação prevista para esse efeito nos tratados. Dito isto, se o objectivo se limitasse a diferenciar os processos de alteração, bastaria uma diferenciação no direito primário.
14. Seguidamente, o professor de Witte abordou uma questão delicada, isto é, o que acontece se um Estado-Membro não ratificar o resultado da CIG que se seguirá à Convenção. Recordou a esse propósito que, em princípio, só o acordo unânime dos Estados-Membros permite alterar os actuais tratados, ou eventualmente celebrar acordos específicos com os que não puderem ratificar o tratado de revisão em questão. De igual modo, só o acordo unânime permitiria alterar o actual processo geral de revisão dos tratados, inclusive para resolver de um modo geral o problema evocado atrás (ou ainda para formalizar a fórmula da Convenção).
15. Em contrapartida, o artigo 48.º do TUE, em seu entender, não impede que o tratado fundamental preveja condições suplementares para a sua entrada em vigor, tais como, por exemplo, a aprovação pela Convenção ou por um referendo pan-europeu.

16. Por último, o processo geral de revisão poderia ser diferenciado de futuro, o que não implica necessariamente uma correspondência estrita com as eventuais duas partes de um tratado único. A este propósito, em relação a determinadas disposições, haveria que encarar a possibilidade de conceber uma votação por maioria superqualificada, ou de evitar o recurso aos trâmites nacionais de ratificação. Há que estabelecer critérios que permitam identificar as disposições em questão.
17. Após a troca de opiniões, o grupo de trabalho decidiu que os membros teriam até 16 de Setembro de 2002 para transmitir os seus contributos escritos sobre o projecto de relatório que lhes fora apresentado em Julho de 2002, foram convidados pelo Presidente a pronunciar-se ou a propor alterações especificamente em relação à opção 1b) constante do documento (WD 6).