

CONV 305/02

WG III 16

RELATÓRIO

de: Presidente do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica (Grupo III)
para: Membros da Convenção

Assunto: Relatório final do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica (Grupo III)

I. INTRODUÇÃO

1. Em conformidade com o mandato que lhe foi conferido pelo Praesidium da Convenção, cabia ao Grupo de Trabalho analisar as seguintes questões:
 - consequências de um reconhecimento explícito da personalidade jurídica da União;
 - consequências da fusão dessa personalidade jurídica com a da Comunidade;
 - incidências na simplificação dos Tratados.

2. O Grupo analisou estas questões em profundidade, tendo para tal ouvido diversos peritos particularmente qualificados ¹. Os trabalhos evidenciaram a existência de um consenso muito alargado (com a oposição de um dos membros) no sentido de que a União deverá passar a dispor explicitamente de personalidade jurídica, que deve ser única e substituir as personalidades existentes.

¹ Ver lista anexa.

3. O Grupo procedeu, em seguida, a uma reflexão sobre as consequências da fusão das personalidades jurídicas na fusão dos Tratados e concluiu que a União deverá dispor de um texto constitucional único (composto por duas partes, a primeira das quais deverá conter disposições de natureza constitucional). O Grupo considerou também que, com a fusão das personalidades jurídicas, e eventualmente dos Tratados, a manutenção da actual estrutura em "pilares" se tornaria anacrónica e que, sendo assim, a supressão desta mesma estrutura contribuiria para uma simplificação considerável da arquitectura da União.
4. O Grupo analisou ainda as implicações da personalidade jurídica única da União para os processos de negociação de acordos, tendo considerado que há que prever um artigo único no novo Tratado, baseado no actual artigo 300.º do TCE, a que se juntariam os artigos 24.º/38.º do TUE. Foram propostas algumas alterações ao artigo 24.º do TUE, de modo a ter em conta a personalidade jurídica única da União. Uma questão fundamental prendeu-se com a identificação dos processos mais simples e eficazes para a negociação de acordos, especialmente no que respeita aos acordos que se inserem simultaneamente em diversos "pilares". Foi também analisada a representação externa da União.
5. Foram ainda estudados outros aspectos que mereceram um amplo consenso, a saber, a necessidade de se estabelecer, neste domínio, um controlo jurisdicional e de prever a consulta sistemática do Parlamento Europeu. Em relação a alguns pontos, o Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa irá sem dúvida dar continuidade aos trabalhos.
6. Embora tenha, por vezes, apresentado propostas baseadas nos textos actuais, o Grupo sublinhou que algumas das suas recomendações poderão ser revistas ou completadas consoante as futuras orientações da Convenção, nomeadamente em matéria de repartição de competências, estrutura em pilares, procedimentos e atribuições das instituições.
7. Face aos resultados dos trabalhos, o Grupo decidiu formular recomendações de carácter geral e outras de carácter mais técnico.

II. ATRIBUIÇÃO EXPLÍCITA DE PERSONALIDADE JURÍDICA À UNIÃO

8. O Grupo de Trabalho decidiu, por amplo consenso (com a oposição de um dos membros), recomendar o reconhecimento explícito da personalidade jurídica da União. Constatou-se que a actual situação é, por variados motivos, ambígua e pode prejudicar não só a afirmação da identidade da União na cena internacional, mas também a segurança jurídica, factores indispensáveis das relações internacionais com Estados terceiros e organizações internacionais.
9. O Grupo de Trabalho apreciou as duas opções possíveis: ou dotar a União de uma personalidade jurídica que viria justapor-se às da Comunidade e da Euratom, ou atribuir explicitamente à União uma personalidade jurídica **única**, que substituiria as personalidades jurídicas existentes.
10. Registou-se no Grupo de Trabalho um amplo consenso (com a oposição de um dos membros) a favor desta segunda opção. Com efeito, o Grupo considerou que o facto de se atribuir à União uma personalidade jurídica justaposta às personalidades já existentes não contribuiria suficientemente para a clarificação e a simplificação necessárias nas relações externas da União. Mais concretamente, foi afirmado que a situação se complicará demasiado aquando da celebração de acordos internacionais mistos que abranjam vários dos actuais pilares ("cross-pillar mixed agreements", simultaneamente da esfera de competências da Comunidade e da União, no âmbito dos Títulos V e VI do TUE), por estes terem de ser celebrados simultaneamente pela União e pela Comunidade. Com uma personalidade jurídica única, o sujeito de direito internacional será a União, que para tal substituirá a Comunidade ².

² Segundo a maioria dos membros do Grupo de Trabalho, a personalidade jurídica da União substituiria a da Comunidade e a da EURATOM, embora alguns membros sugerissem que não seria absolutamente indispensável incluir a EURATOM, em virtude da especificidade deste Tratado (é, porém, de assinalar que, no Tratado Euratom e no que se refere à celebração de acordos internacionais, a Comissão tem competência não apenas para negociar, mas também para celebrar esses acordos, após ter obtido a aprovação do Conselho, por maioria qualificada (artigo 101.º do CEEA). Quanto ao Tratado CECA, já deixou de existir.

11. Neste contexto, o Grupo de Trabalho tomou nomeadamente conhecimento das posições dos Serviços Jurídicos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, nas quais se salienta claramente que o reconhecimento explícito da personalidade jurídica única da União se justifica plenamente por razões não só de eficácia e de segurança jurídica, mas também de transparência e de uma maior visibilidade da União perante os países terceiros e os cidadãos europeus. Estes últimos serão, assim, levados a identificar-se mais com a União, que, nos termos do artigo 6.º do TUE e do artigo 17.º e seguintes do TCE, tem por dever respeitar os seus direitos fundamentais e os direitos que decorrem da cidadania europeia.
12. Idêntico consenso se registou a favor da ideia de que a personalidade jurídica única da União abre caminho à fusão dos Tratados e a uma maior coerência da arquitectura constitucional da União.

III. IMPLICAÇÕES DE UMA PERSONALIDADE JURÍDICA ÚNICA DA UNIÃO NA SIMPLIFICAÇÃO DOS TRATADOS E NA ESTRUTURA EM PILARES

13. Com efeito, o mandato do Grupo de Trabalho levanta a questão de saber se o reconhecimento explícito de uma personalidade jurídica da União pode contribuir para a simplificação dos Tratados. A este respeito, conviria determinar as implicações de uma personalidade jurídica única da União – que absorveria a personalidade jurídica da Comunidade – na actual situação de dualidade dos dois principais Tratados em causa, ou seja, o TUE e o TCE.
14. Apesar de ser concebível a fusão das personalidades jurídicas sem a fusão dos referidos Tratados ³, o Grupo concluiu que a fusão destes seria uma sequência lógica da fusão da personalidade jurídica da União com a da Comunidade, contribuindo assim para a simplificação dos Tratados. Observou-se a este propósito que, na medida em que a Comunidade deixaria de ter personalidade jurídica própria, a distinção entre o TUE e o TCE deixaria de ter razão de existir, dando azo a complicações inúteis.

³ Uma nova cláusula precisaria simplesmente que a União passaria a substituir a Comunidade Europeia, sucedendo-lhe, sem alterar as disposições do TCE.

15. A lógica subjacente à fusão do Tratado EURATOM é a mesma que subjaz à fusão do TCE. Além disso, tal fusão permitiria suprimir um grande número de disposições EURATOM que são idênticas ou semelhantes às do TCE. Todavia, tendo em conta determinados problemas específicos relacionados com o Tratado EURATOM, o Grupo considerou que conviria aprofundar mais as eventuais implicações da fusão desse Tratado.
16. Depois de se ter pronunciado a favor da fusão dos Tratados, o Grupo manifestou ainda uma nítida preferência pela opção que consiste em reorganizar o novo tratado único em duas partes ⁴:
- uma parte fundamental, composta por disposições de carácter constitucional, novas ou provenientes dos actuais Tratados; e
 - uma segunda parte, que codificaria e reestruturaria todas as disposições do TUE e do TCE cuja matéria não estivesse abrangida pela parte fundamental ⁵.

O novo Tratado substituiria os actuais TUE e TCE (e eventualmente EURATOM).

17. Em relação a este aspecto, o Grupo teve em conta os riscos que representaria (nomeadamente no plano da segurança jurídica) a outra opção, que consiste em elaborar um novo tratado fundamental que se sobreporia aos actuais Tratados, não fundidos. A Convenção será obviamente chamada a analisar outros aspectos da simplificação dos Tratados que não estão directamente relacionadas com a personalidade jurídica da União ⁶. Essas questões prendem-se sobretudo com a arquitectura e com o conteúdo da parte fundamental, com a forma e a estrutura da segunda parte e com uma eventual diferenciação dos procedimentos de revisão dos Tratados.

⁴ WG III – WD 06: Opção 1, b.

⁵ A título de exemplo, esta segunda parte poderia ser constituída por estatutos (para as instituições) ou protocolos especiais (para os blocos de políticas: mercado interno, UEM, JAI, PESC, políticas comuns, etc.).

⁶ Ver, a este propósito, o documento CONV 250.

18. O Grupo debruçou-se ainda sobre a questão da actual estrutura da União em "pilares", tendo concluído a este respeito que nem a fusão das personalidades jurídicas nem a fusão dos Tratados têm, em si mesmas, implicações nesta estrutura. No entanto, o modo como esta última é apresentada no actual TUE pareceria anacrónico, ou até mesmo obsoleto, num novo tratado único ⁷. Além disso, daria azo a complicações inúteis, dado que todas as características institucionais e processuais dos dois pilares ditos "intergovernamentais" (PESC e cooperação em matéria penal), que a Convenção considerará adequado manter, poderiam ser preservadas no novo tratado constitucional.

IV. CONSEQUÊNCIAS DA ATRIBUIÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA ÚNICA NAS RELAÇÕES EXTERNAS DA UNIÃO

19. A atribuição explícita de personalidade jurídica à União reforça a sua visibilidade no mundo. A União torna-se assim um *sujeito de direito internacional* – ao lado dos Estados-Membros, sem prejudicar a própria qualidade de sujeitos de direito internacional destes últimos–, ou seja, passa a estar vocacionada para se servir de todos os meios de acção internacional (direito de celebrar tratados, direito de legação, direito de apresentar reclamações ou de intentar acções num órgão jurisdicional internacional, direito de ser membro de uma organização internacional ou de aderir a uma convenção internacional – ex., CEDH –, direito de beneficiar de imunidades), bem como para assumir responsabilidades a nível internacional.
20. A atribuição explícita de uma personalidade jurídica única à União não implica *em si mesma* qualquer alteração na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros nem na repartição de competências entre a União e a Comunidade actuais; além disso, não acarreta nenhuma alteração nos procedimentos e atribuições respectivos das instituições no que respeita, nomeadamente, à abertura, à negociação e à celebração de acordos internacionais.

⁷ Ver, nomeadamente, os artigos 1.º, 28.º, 41.º e 47.º do TUE.

21. Dito isto, o Grupo de Trabalho considerou que seria conveniente propor alterações a algumas disposições dos Tratados, por forma a tornar a acção externa da União mais eficaz e a simplificar os procedimentos existentes, para as quais chama a especial atenção dos membros do Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa. Uma parte do Grupo esclareceu, a este respeito, que essas alterações podem ser revistas e completadas em função das orientações traçadas pela Convenção em matéria de repartição de competências, procedimentos e atribuições das instituições e, muito em especial, no que toca ao funcionamento da acção externa e do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

A. Processo de negociação e de celebração de acordos: o caso dos "acordos mistos" (clássicos e "interpilares")

22. No que toca ao processo de negociação e de celebração de acordos internacionais ("treaty making-power"), o Grupo de Trabalho partiu da ideia de manter a repartição de competências em vigor entre os Estados-Membros e a União, bem como as atribuições respectivas das instituições. Considerou, porém, que conviria indicar claramente num único artigo do Tratado⁸ quem negocia e quem celebra os acordos internacionais. A consolidação dos diferentes processos aplicáveis numa única disposição está facilitada pelo facto de, independentemente do domínio considerado, ser sempre o Conselho⁹ a:

- autorizar a abertura de negociações e a emitir as directrizes de negociação e a
- celebrar os acordos assim negociados.

23. Essa consolidação num único artigo poderá não implicar necessariamente alterações à especificidade dos processos segundo a matéria. Assim, caso o acordo previsto se insira exclusivamente na esfera do direito comunitário, é aplicável o artigo 300.º do TCE actual; tratando-se de um acordo do âmbito exclusivo do Título V ou do Título VI, são aplicáveis os artigos 24.º/38.º. Em contrapartida, no caso dos acordos simultaneamente abrangidos pelo domínio comunitário e pelos Títulos V e/ou VI do TUE, ("cross-pillar mixity"), o processo de negociação será determinado pelo Conselho em função das matérias objecto do acordo, respeitando o equilíbrio institucional em vigor; caso o objecto principal do acordo se insira numa dada matéria, aplicar-se-á uma única base jurídica (e, por conseguinte, um procedimento único).

⁸ Não se propõe incluir nesta disposição única as disposições relativas à celebração de acordos do domínio da UEM, dada a sua especificidade (cf. artigo 111.º do TCE).

24. Neste contexto, a maioria dos membros do Grupo salientou que a coesão da posição da União sairá reforçada se esta última se fizer representar por uma só voz nas negociações. O Grupo admitiu contudo que, em certos casos excepcionais de acordos mistos abrangidos por vários pilares, se poderá justificar que a delegação da União seja dupla (Presidência do Conselho ou Alto Representante, Comissão).
25. Além disso, a maioria dos membros do Grupo de Trabalho foi de opinião que conviria especificar que, caso o Conselho (e os Estados-Membros, no caso dos acordos mistos clássicos) pretenda incumbir a Comissão de negociar, em nome da União (e até dos Estados-Membros) todos os aspectos de um acordo, o pode naturalmente fazer. Isso já acontece frequentemente na prática, o que permite à União negociar acordos exprimindo-se a uma só voz.
26. No que se refere à iniciativa das negociações, no âmbito do Primeiro Pilar, os contactos informais são estabelecidos – muitas vezes a pedido dos Estados terceiros – pela Comissão, que informa o Conselho. Com base nesses contactos informais, a Comissão recomenda ao Conselho a abertura de negociações e este toma a decisão de autorizar a Comissão a negociar (n.º 3 do artigo 133.º e n.º 1 do artigo 300.º do TCE). A maioria dos membros do Grupo considera que a iniciativa das negociações relativas a acordos sobre matérias do âmbito dos Títulos V e VI poderia caber à Presidência do Conselho (podendo futuramente ser alargada ao Alto Representante). Quanto aos acordos mistos simultaneamente do âmbito de vários pilares, a iniciativa dependeria das matérias objecto do acordo.
27. A este respeito, o Grupo salienta que, no que toca à iniciativa, negociação e celebração de acordos internacionais; ou seja, em "direito constante", as suas propostas são formuladas com base na actual repartição de competências entre a União e os Estados-Membros ou entre as instituições. Se, no entanto – na sequência dos trabalhos do Grupo sobre a Acção Externa –, a Comissão decidisse fundir as funções do Alto Representante e as do Comissário responsável pelas relações externas, esta nova figura deveria ter um papel a desempenhar no domínio da abertura e condução das negociações. A maioria dos membros do Grupo considera, por seu turno, que tal fusão contribuiria para a coerência do conjunto da acção externa da União (na acepção do artigo 3.º do TUE), não devendo, contudo, traduzir-se numa alteração substancial do equilíbrio institucional existente.

⁹ Com excepção do Tratado EURATOM.

28. Além disso, a maioria dos membros do Grupo propõe que se estabeleça como princípio uma reorganização do pessoal no sentido da criação de uma estrutura única, de modo a dar mais coerência à forma como a acção externa da União é conduzida, evitando a duplicação das administrações. Sem contestarem esse princípio, outros membros do Grupo salientaram, porém, que uma reorganização desse tipo suscitaria problemas técnicos e administrativos, tendo proposto, como solução possível, a criação de sinergias. É óbvio que esta questão deverá ser aprofundada pelo Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa.

B. Processo de celebração de acordos do âmbito dos Títulos V e VI: necessidade de adaptar a redacção do artigo 24.º do TUE

29. Na versão actual, o artigo 24.º do TUE – que apenas se aplica a matérias do âmbito dos Segundo e Terceiro Pilares – refere que "*nenhum acordo vinculará um Estado-Membro cujo representante no Conselho declare que esse acordo deve obedecer às normas constitucionais do respectivo Estado; os restantes membros do Conselho podem decidir que o acordo lhes será provisoriamente aplicável*".

30. Pode interpretar-se esta cláusula no sentido de a mesma implicar que, antes de a União estar vinculada por um acordo internacional, um Estado possa dar início a um processo nacional de ratificação do acordo pelo seu Parlamento nacional (ou, eventualmente, por referendo). É verdade que, se a matéria de um acordo internacional for em parte da competência exclusiva da União e em parte da competência dos Estados-Membros ("acordos mistos" clássicos)¹⁰, estes devem aprovar a parte do acordo que é da sua competência nacional, segundo as respectivas normas constitucionais. No entanto, na medida em que o artigo 24.º do TUE se refere a acordos da competência da União e a partir do momento em que esta tenha personalidade jurídica e os celebre, os processos nacionais de ratificação deixam de se justificar.

¹⁰ Ver, por exemplo, o n.º 4 do artigo 174.º do TCE.

31. Esta exigência jurídica não deve ser confundida com a possibilidade de que dispõe qualquer Parlamento nacional de analisar a posição do seu Governo sobre o processo decisório no Conselho tendo em vista a celebração de um acordo internacional. É evidente que qualquer Parlamento nacional tem o direito de controlar politicamente o seu Governo, inclusive através do processo de "reserva parlamentar", *antes* de o Conselho decidir celebrar o acordo internacional em questão; poderia mesmo obrigar o seu Governo a opor-se à celebração do acordo por "*importantes [...] razões de política nacional*" (ver n.º 2 do artigo 23.º do TUE), mas essa possibilidade continua a dizer respeito ao processo interno de tomada de decisões no Conselho. Uma vez que este tenha tomado a decisão de celebrar o acordo, a União aceita ficar vinculada por ele, nos termos do direito internacional.
32. Por outro lado, a actual redacção do artigo 24.º do TUE implica a precariedade jurídica dos acordos cuja aplicação provisória ao abrigo desta disposição deveria em princípio caducar se, na sequência dos processos constitucionais internos, um Estado-Membro viesse a declarar que não tencionava associar-se ao acordo. Ora, este mecanismo, embora não tenha sido nunca utilizado, parece entrar em contradição com a personalidade jurídica da União e poderia prejudicar gravemente a coerência da sua política externa.
33. Assim sendo, a maioria dos membros do Grupo propõe que se suprimam as frases acima referidas do artigo 24.º do TUE. O Grupo remete, a este respeito, para as posições expressas pelos Serviços Jurídicos do Parlamento, do Conselho e da Comissão, nenhum dos quais viu qualquer obstáculo à supressão da referência às "normas constitucionais" que consta do artigo 24.º do TUE.
34. Alguns dos membros do Grupo comunicaram que, embora não se oponham a essa supressão, defendem que o artigo 24.º do TUE faça referência ao facto de um Estado-Membro poder, remetendo para o n.º 1 do artigo 23.º, recorrer à abstenção construtiva.

C. Representação externa da União

35. O Grupo de Trabalho insistiu na ideia de que a acção política externa da União será mais eficaz e credível se esta conseguir exprimir-se, na medida do possível, a **uma só voz**. Deverão ser estabelecidas modalidades que garantam que a União expresse uma "posição comum", tanto no âmbito da sua representação em organizações internacionais, como no da sua representação em Estados terceiros ¹¹.
36. No que respeita à representação internacional da União nas diferentes organizações e conferências internacionais ¹², o TUE estipula (n.º 1 do artigo 18.º) que *"a Presidência representará a União nas matérias do âmbito da Política Externa e de Segurança Comum"* ¹³, e (n.º 1 do artigo 19.º) que *"os Estados-Membros coordenarão a sua acção no âmbito das organizações internacionais e em conferências internacionais. Nessas instâncias defenderão as posições comuns"*. Por último, nos termos do artigo 302.º do TCE, *"cabe à Comissão assegurar todas as ligações úteis com os órgãos das Nações Unidas e das suas agências especializadas. A Comissão assegurará, além disso, com todas as organizações internacionais, as ligações que considere oportunas"*.
37. As actuais disposições dos Tratados prevêem, pois, uma representação diferente da União e da Comunidade. Ora, é de salientar que um sistema complexo, que implica, nomeadamente, mais de um representante nas negociações internacionais, é susceptível de dificultar a eficácia da acção da União, na medida em que pode suscitar reacções de incompreensão, ou mesmo de resistência, por parte dos seus parceiros nas relações internacionais. Assim sendo, há que prever no Tratado mecanismos destinados a assegurar que a União exprima, na medida do possível, uma **posição única**, ou até a representação da União por uma delegação única. É verdade que, de um ponto de vista jurídico, a União só pode actuar dentro dos limites das suas próprias competências. No caso de a matéria se enquadrar em parte nas competências da União e em parte nas dos Estados-Membros, esta situação mista implicaria, em princípio, a participação de representantes, simultaneamente da União e de cada um dos Estados-Membros, nas negociações. Todavia, mesmo nesses casos, seria sem dúvida mais eficaz

¹¹ Este último aspecto será desenvolvido no âmbito dos trabalhos do Grupo sobre a Acção Externa.

¹² Esta representação depende do tratado constitutivo da organização internacional ou do regulamento interno da conferência internacional em questão. Algumas instâncias internacionais estão abertas apenas aos Estados (p. ex., a OIT), ao passo que outras prevêem a adesão de organizações internacionais (p. ex., a FAO).

¹³ No que respeita ao Título VI, ver também o artigo 37.º do TUE.

procurar obter uma posição única, ou até uma delegação única da União ¹⁴.

38. Face ao atrás exposto, o Grupo recomenda que, no tocante à representação internacional da União nas diferentes organizações internacionais, o Tratado contenha mecanismos destinados a garantir que a União possa exprimir uma posição única, ou até ser representada por uma delegação única, pelo menos em certos domínios e no quadro de organizações internacionais, a definir caso a caso. Esta recomendação poderá ser mais aprofundada pelo Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa.

D. Necessidade de controlo, por parte do Tribunal de Justiça, dos acordos celebrados pela União

39. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Comunidade é uma comunidade de direito, na medida em que nem os Estados-Membros nem as instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado ¹⁵.
40. Além disso, o artigo 6.º do TUE prevê explicitamente que a União assenta nos princípios do Estado de direito e que respeitará os direitos fundamentais, enquanto princípios gerais do direito comunitário.
41. De uma forma geral, o controlo jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça pode ser feito a título preventivo (análise da compatibilidade do acordo previsto com o Tratado, conforme disposto no n.º 6 do artigo 300.º do TCE), ou *a posteriori*, depois de o acordo ter sido celebrado pela União (fiscalização da legalidade, prevista no artigo 230.º do TCE, e apreciação da validade, prevista no artigo 234.º do TCE).
42. Assinale-se neste contexto que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça ¹⁶, o objecto

¹⁴ Já em 1991 o Tribunal de Justiça salientou, a propósito de um acordo em parte da competência da Comunidade e em parte da dos Estados-Membros (acordo misto clássico), que "*deve ser assegurada uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e as instituições comunitárias, tanto durante o processo de negociação e de celebração como no cumprimento dos compromissos assumidos. Esta obrigação de cooperação decorre da exigência de unidade na representação internacional da Comunidade*" (Parecer 2/91 do Tribunal de Justiça, de 19 de Março de 1993, Col. p. I-1061 e segs.).

Esta posição do Tribunal de Justiça pode, sem dúvida, ser transposta para uma situação em que a União goza de uma personalidade jurídica que substitua a da Comunidade. Aliás, o n.º 2 do artigo 11.º do TUE declara que os Estados se absterão "de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais".

¹⁵ Acórdão de 23 de Abril de 1986, Partido Ecologista "Os Verdes"/Parlamento, 294/83, Col. p. 1339, ponto 23.

¹⁶ Acórdão de 9 de Agosto de 1984, França/Comissão, C-327/91, Col. p. I-3641, designadamente pontos 14 e 15.

de um recurso de anulação não é o acordo propriamente dito, mas sim o acto mediante o qual a instituição em causa o celebrou. Assim sendo, em caso de incompatibilidade do acordo com o Tratado ou com os princípios gerais do direito comunitário, é o acto mediante o qual a instituição aprovou a sua celebração, e não o próprio acordo, que é anulado ou declarado inválido.

43. Por outro lado, e de uma forma mais geral, há que constatar que cada vez mais a União adopta actos susceptíveis de afectar, directa ou indirectamente, direitos das pessoas ¹⁷, as quais deverão ter a possibilidade de defender as suas reivindicações perante um órgão jurisdicional.
44. A maioria dos membros do Grupo de Trabalho defende que o Tribunal de Justiça seja competente *ex ante* no domínio dos Títulos V e VI (procedimento de consulta previsto no n.º 6 do artigo 300.º) e *ex post* no âmbito dos processos prejudiciais (artigo 234.º do TCE), de anulação (artigo 230.º do TCE) e de responsabilidade (ver artigo 235.º e segundo parágrafo do artigo 288.º do TCE). O Grupo considera, todavia, que será necessário aprofundar posteriormente a questão das modalidades da competência do Tribunal de Justiça neste domínio.

E. Necessidade de consulta do Parlamento Europeu

45. A nível político – e sem esquecer as especificidades inerentes aos acordos internacionais do âmbito da PESC –, dificilmente se poderá justificar a exclusão de qualquer tipo de consulta ao Parlamento Europeu a respeito desses acordos. É também o caso nas matérias comunitárias, em que é desejável – no artigo 300.º do TCE – pôr cobro à ausência do Parlamento Europeu no que se refere aos acordos comerciais. A grande maioria dos membros do Grupo defendeu o alargamento do processo de consulta do Parlamento Europeu aos acordos internacionais celebrados com base nos artigos 38.º e 46.º do TUE e no artigo 133.º do TCE.

F. Outras alterações técnicas

46. Haverá sem dúvida que introduzir um certo número de alterações técnicas. Não é necessário

¹⁷ Caso de um oficial que invoque a responsabilidade da União por danos corporais sofridos na Bósnia-Herzegovina; caso de uma sociedade que invoque a responsabilidade extracontratual da União por prejuízos causados por sanções impostas contra a RFJ; caso de cidadãos jugoslavos que invoquem a responsabilidade da União por danos sofridos devido à proibição da concessão de vistos com base numa acção comum do Conselho.

nesta fase enumerá-las de forma exaustiva, mas podemos desde já referir duas:

- no caso de a UE ser dotada de uma personalidade jurídica única: a necessidade de especificar que a União se substitui e sucede à CE (e eventualmente à Euratom) e toma a seu cargo, por conseguinte, todas as obrigações internacionais assumidas por estas duas organizações;
- o facto de a União possuir também personalidade jurídica interna e de em cada um dos Estados-Membros gozar da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pelas legislações nacionais, podendo, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis e estar em juízo; para o efeito, é representada pela Comissão (ver artigo 282.º do TCE). Propõe-se, para tal, que seja previsto o alargamento destes direitos a todas as instituições.

V. RECOMENDAÇÕES

47. Tendo em conta o atrás exposto, o Grupo de Trabalho apresenta à Convenção algumas recomendações gerais e outras de carácter mais técnico; algumas destas últimas recomendações poderão certamente ser aprofundadas pelo Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa.

A. RECOMENDAÇÕES GERAIS

- 1) O Tratado Constitucional deveria incluir, no início do texto, uma nova disposição segundo a qual "a União goza de personalidade jurídica". A personalidade jurídica da União substituiria as personalidades jurídicas das organizações existentes, e a União tomaria a cargo todas as obrigações por elas assumidas;

- 2) A personalidade jurídica da União justifica-se plenamente, não só por razões de eficácia e segurança jurídica, mas também de transparência e de melhor visibilidade da União face tanto aos Estados terceiros como aos cidadãos da União. Estes últimos passarão a identificar-se mais com a União, que se compromete a respeitar os seus direitos fundamentais e os que decorrem da cidadania europeia;
- 3) A fusão das personalidades jurídicas da União e da Comunidade abre caminho à fusão dos tratados num texto único, o que contribuiria para os simplificar. Esse texto único poderia ser constituído por duas partes, correspondendo a primeira à parte fundamental que contém disposições de natureza constitucional. O novo Tratado poderia substituir os actuais TUE e TCE (e eventualmente EURATOM);
- 4) Nem a fusão das personalidades jurídicas nem a dos tratados implica, em si mesma, a fusão dos "pilares", mas seria anacrónico conservar a actual apresentação da estrutura em "pilares" num tratado único. Suprimir essa estrutura contribuiria, em contrapartida, para simplificar consideravelmente a arquitectura da União. Tal supressão não afectará posteriores alterações de fundo que a Convenção pretenda efectuar nos procedimentos e instrumentos em vigor nos diferentes "pilares";
- 5) A atribuição explícita da personalidade jurídica à União não implica, em si mesmo, nenhuma alteração na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, nem na repartição de competências entre a União e a Comunidade actuais, nem tampouco nos procedimentos e atribuições respectivos das instituições no que toca, designadamente, à abertura, negociação e celebração de acordos internacionais. Afigura-se, contudo, desejável introduzir algumas alterações destinadas a reforçar a eficácia da acção externa e a simplificar os procedimentos existentes. Essas alterações poderão, contudo, ser revistas ou completadas em função das orientações a traçar pela Convenção.

B. RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA TÉCNICA

- 1) Em caso de personalidade jurídica única da União (e, eventualmente, de tratado único), seria adequado prever um único artigo em matéria de acordos internacionais;
- 2) Esse artigo único poderia consolidar os procedimentos existentes, partindo da ideia de manter a actual repartição de competências entre os Estados-Membros e a União, bem como as atribuições respectivas das instituições. O seu conteúdo poderia, no entanto, ser revisto ou completado em função das orientações a traçar pela Convenção, nomeadamente no tocante aos procedimentos e atribuições das instituições;
- 3) O artigo 300.º do TCE (com a redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Nice) poderia servir de base a esse novo artigo, a que se juntariam as disposições dos artigos 24.º/38.º do TUE, eventualmente alteradas. Foi sugerido, nomeadamente, que o artigo 24.º do TUE deixasse de prever a possibilidade de um processo constitucional nacional de aprovação dos acordos celebrados pela União com base nas suas competências. A ratificação pelos Parlamentos nacionais continuaria, porém, a ser exigida para os acordos mistos clássicos (competência cumulativa da União e dos Estados-Membros);
- 4) O processo de negociação e celebração de acordos aplicável seria o correspondente à área jurídica em questão (direito comunitário e/ou Título V e VI do TUE). Tratando-se de um acordo integrado simultaneamente em vários domínios ("cross-pillar mixity"), o processo de negociação seria determinado pelo Conselho em função das matérias objecto do acordo, respeitando o equilíbrio institucional em vigor. Caso o objecto principal do acordo se inserisse numa dada matéria, aplicar-se-ia uma única base jurídica (e, por conseguinte, um procedimento único);

- 5) O Grupo de Trabalho salienta que a coesão da posição da União sairia reforçada se esta se fizesse representar nas negociações por uma só voz. A maioria dos membros do Grupo admite, contudo, que, em determinados casos excepcionais de acordos mistos que se insiram em domínios correspondentes aos actuais pilares, se poderá justificar que a delegação da União seja múltipla (Presidência do Conselho ou Alto Representante, Comissão), respeitando o equilíbrio institucional previsto nos Tratados;
- 6) A maioria dos membros do Grupo considerou útil especificar que, caso o Conselho (e os Estados-Membros, tratando-se de acordos mistos clássicos) pretenda incumbir a Comissão de negociar a globalidade do acordo, terá a liberdade de o fazer (o Grupo manifestou, a propósito, o desejo de que o Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa analise a possibilidade de se eliminar toda e qualquer duplicação inútil);
- 7) Quanto à representação externa da União, foi salientado que esta será mais eficaz e credível se conseguir exprimir-se numa só voz. Conviria, pois, prever no Tratado mecanismos que garantam que a União possa exprimir-se, na medida do possível, através de uma posição única, ou possa até mesmo ser representada por uma delegação única, pelo menos em determinados domínios ou organizações internacionais, a definir caso a caso;
- 8) O Grupo defende que o Tribunal de Justiça seja competente *ex ante* no domínios dos Títulos V e VI do TUE (n.º 6 do artigo 300.º do TCE), e *ex post* no quadro dos processos prejudiciais (artigo 234.º do TCE), de anulação (artigo 230.º do TCE) e de responsabilidade (artigo 235.º e segundo parágrafo do artigo 288.º do TCE). O Grupo considera, todavia, que será necessário aprofundar posteriormente a questão das modalidades da competência do Tribunal de Justiça neste domínio.
- 9) O Grupo de Trabalho preconizou o alargamento do processo de consulta do Parlamento Europeu aos acordos internacionais celebrados pela União com base nos artigos 38.º/46.º do TUE e no artigo 133.º do TCE.

Lista de peritos ouvidos pelo Grupo de Trabalho

Sobre as consequências da atribuição explícita de personalidade jurídica à União, foram ouvidos:

- Alan DASHWOOD, Professor na Universidade de Cambridge,
- Gregorio GARZON-CLARIANA, Jurisconsulto do Parlamento Europeu,
- Jean-Victor LOUIS, Professor na Universidade Livre de Bruxelas,
- Michel PETITE, Director-Geral do Serviço Jurídico da Comissão,
- Jean-Claude PIRIS, Jurisconsulto do Conselho,
- Antonio TIZZANO, Advogado-Geral no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,
- Carlos WESTENDORP y CABEZA, Presidente da Comissão da Indústria, do Comércio Externo, da Investigação e da Energia do Parlamento Europeu.

Sobre a fusão e simplificação dos Tratados, foram ouvidos:

- Bruno DE WITTE, Professor no Instituto Universitário Europeu de Florença,
- Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Professor na Universidade de Heidelberg.