

Breves notas a propósito do contributo da Constituição Europeia para o desenvolvimento da União Europeia como um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

O projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, aprovado pela Convenção, apresentado ao Conselho Europeu de Salónica, em 20 de Junho de 2003 e ao Presidente do Conselho Europeu, em Roma no dia 18 de Julho de 2003¹ e que serviu de base para a Conferência Intergovernamental (CIG), convocada para a aprovação de um novo Tratado – que se designou de Constituição Europeia – abre novas perspectivas ao desenvolvimento e funcionamento de uma União Europeia a 25.

Com efeito, face aos desafios de uma União alargada é insatisfatória a complexidade do seu regime jurídico: repartição por diversos instrumentos normativos (TUE, TCE, Protocolos, Acordos de Schengen), tratamento transpilar de certas matérias, diferente procedimento decisional de adopção de direito derivado, várias tipologias de actos normativos, desvinculação de certos Estados-membros (*opt out*) com possibilidade de vinculação *à la carte* (*opt-in*).

A pluralidade de quadros normativos em que se traduz a estrutura de Pilares da União Europeia (Comunidades Europeias, PESC e Cooperação nos domínios da Polícia e Justiça Penal) conduz, não só a uma evidente falta de transparência do enquadramento jurídico da acção da União Europeia, o que dificulta a sua compreensão e utilização no terreno, como a multiplicação desnecessária de actos normativos e instâncias de cooperação.

No plano da legitimidade, as limitações ainda existentes aos poderes do Parlamento Europeu e à competência do Tribunal de Justiça nos domínios da Justiça e Assuntos Internos são tanto mais criticáveis quanto se trata de domínios de acção com forte potencial de ingerência nos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Estas e outras dificuldades serão colmatadas com a revisão do enquadramento normativo-institucional da União Europeia, através da assinatura e aprovação do novo Tratado, designado Constituição Europeia, o qual, se entrar em vigor, contribuirá para o desenvolvimento da União enquanto um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Positivo, antes de mais, é a proposta de simplificação dos instrumentos normativos, que acaba com a complexa estrutura de pilares, através da fusão dos

¹ O projecto do Tratado que institui a Constituição Europeia (adiante projecto de Tratado Constitucional) está disponível no *site* Europa (www.europa.eu.int).

Tratados num único Tratado, da criação de uma única entidade com personalidade jurídica – a União Europeia² – e de uma única tipologia de actos jurídicos vinculativos de Direito da União³.

Positivo, em segundo lugar, é a introdução de uma delimitação mais transparente das competências da União e dos Estados-Membros, a serem exercidas não só com respeito pelo princípio da cooperação leal, mas também pelos princípios da subsidiariedade e do respeito pela identidade nacional.

A regra da maioria qualificada⁴, bem como a competência reforçada da União para a adopção de legislação vinculativa nos domínios da Justiça e Assuntos Internos⁵, são outros aspectos positivos que contribuirão para que a União possa dar uma resposta mais eficaz a problemas de natureza transnacional, como o terrorismo ou a criminalidade organizada. A generalização do procedimento de co-decisão com o Parlamento Europeu e a maior participação dos parlamentos nacionais no procedimento legislativo, na avaliação e no controlo da actuação dos Estados-Membros e da União Europeia nos domínios da cooperação policial e judiciária em matéria penal⁶, poderá representar um passo decisivo para a redução do défice democrático que tanto tem caracterizado a acção da União nos domínios do Terceiro Pilar.

Perante as actuais dificuldades de implementação do Direito da União nestes domínios e a resistência dos Estados-Membros em cumprirem as obrigações que assumem, em especial de ratificarem as convenções e transporem as decisões-quadro, é positiva a submissão do incumprimento da legislação europeia, em especial da obrigação de transposição de leis-quadro, a uma acção de incumprimento a instaurar junto do Tribunal de Justiça e a sua eventual condenação a sanções pecuniárias⁷.

Positiva, em último lugar, é a integração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no futuro Tratado que, com excepção de alguns direitos inerentes à cidadania da União, consagra Direitos Fundamentais de todas as pessoas, sem distinção de nacionalidade, que devem ser respeitados pelas Instituições e pelos Estados-Membros quando aplicam o Direito da União.

² Ver artigos 1.º e 6.º do Projecto de Tratado Constitucional.

³ A lei europeia (acto legislativo que corresponde ao actual regulamento comunitário), a lei-quadro europeia (acto legislativo que corresponde à actual directiva comunitária), o regulamento europeu (acto não legislativo de execução e obrigatório) e a decisão europeia (acto não legislativo que corresponde à actual decisão comunitária). Ver artigo 32.º do projecto de Tratado Constitucional.

⁴ Artigo 22.º e Artigo III-302.º do projecto de Tratado Constitucional.

⁵ Por exemplo em matéria de harmonização do Direito Penal, substantivo e processual, necessária à realização do princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais. Ver artigos III-171 e III-172 do projecto de Tratado Constitucional.

⁶ Artigos 41.º, n.º 2 e III-160.º do projecto de Tratado Constitucional.

⁷ Artigos III-265.º a III-267.º do projecto de Tratado Constitucional.