

Convenção Europeia

Direitos fundamentais e constitucionalização

José Luís da Cruz Vilaça

A constitucionalização do processo de integração europeia, uma consequência da dinâmica da Convenção sobre o Futuro da Europa, fará com que a União Europeia se consolide enquanto espaço de respeito de direitos fundamentais.

A Comunidade Europeia foi assumindo progressivamente, por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, um estatuto constitucional. Com efeito, o Tribunal de Justiça foi reconhecendo na ordem jurídica comunitária um determinado número de características que lhe permitiram ir “constitucionalizando” os Tratados, elevando-os à dignidade de “carta constitucional” de uma Comunidade de Direito.

A formulação de um catálogo não escrito de direitos fundamentais constituiu, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, um passo decisivo nesse processo de constitucionalização. Não se tratou aí de uma atitude de mero oportunismo, destinada a evitar críticas dos tribunais constitucionais nacionais (como o Bundesverfassungsgericht) mas sim de um processo de fecundação mútua, em que o Tribunal das Comunidades foi buscar às tradições jurídicas e aos princípios comuns às Constituições dos vários Estados membros o reconhecimento da obrigatoriedade e o próprio conteúdo daqueles direitos.

A proclamação da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e a sua inserção (preferencialmente através de remissão para Protocolo anexo) na futura Constituição Europeia constituem peça essencial na clarificação do estatuto constitucional da União.

Um catálogo de direitos fundamentais não passará, porém, de letra morta se não se fizer acompanhar de mecanismos jurisdicionais efectivos e eficazes para assegurar o seu respeito e fazer valer a sua existência perante todas as instituições (designadamente da União) a que se impõem. O sistema actual de vias de recurso não garante uma protecção suficientemente eficaz e completa dos direitos dos particulares e, em especial, dos seus direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária. Daí que se justifique, alternativa ou cumulativamente, o alargamento das condições de admissibilidade dos recursos dos particulares contra actos ilegais de responsabilidade das instituições comunitárias (simultaneamente com a revisão da tipologia e hierarquia das normas comunitárias) ou/e

a criação de um mecanismo especial de recurso constitucional para protecção dos direitos fundamentais, sujeito a um mecanismo de filtragem que evite a inundação do Tribunal de Justiça por recursos infundados.

A abertura, no novo Tratado Constitucional, da possibilidade de adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem virá consolidar esta evolução no sentido de uma Comunidade de Direito e de uma ordem jurídica plenamente respeitadora dos direitos fundamentais. Mas essa adesão implica a resolução de alguns problemas delicados de técnica jurídica e, no que respeita ao reconhecimento da jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, não pode deixar de ponderar a crise que este actualmente conhece, afogado como está numa torrente de processos que se vão atrasando.

A consolidação da ordem jurídica comunitária e a sua aplicação correcta e uniforme em todo o território da Comunidade, por forma a evitar desigualdades e discriminações entre particulares, exigem um bom conhecimento do direito comunitário por parte dos juizes e o reforço da capacidade dos tribunais nacionais para procederem à sua aplicação e recorrerem com oportunidade e eficácia ao mecanismo do reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça (artigo 234.º do Tratado). Ao mesmo tempo, tendo em conta o aumento constante do número de processos nos tribunais comunitários e o desafio do grande alargamento que se avizinha, impõe-se dotar o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias dos recursos e das estruturas necessários para fazer face ao aumento e à diversificação do contencioso e às dificuldades da transição para uma União alargada.

A conversão dos Tratados numa Constituição ou num Tratado Constitucional, sufragado pelo voto dos Europeus, implica o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade dos actos das instituições – e dos Estados membros, quando exercem funções no quadro da União – justificando-se a criação, no âmbito do Tribunal de Justiça, de uma Secção ou Câmara Constitucional, disso encarregada.

Por outro lado, deverá reservar-se um papel significativo à intervenção, sob formas apropriadas, dos Parlamentos nacionais no controlo do respeito do princípio da subsidiariedade pela legislação da União.

O avanço para uma estrutura mais marcadamente federal no espaço constitucional da União poderá justificar ainda que se encare a criação de tribunais comunitários

encarregados de aplicar o direito da União nos Estados membros ou em grupos de Estados membros.

Enfim, os trabalhos da Convenção e da Conferência Intergovernamental que se lhe seguirá constituirão a grande oportunidade para encerrar um ciclo pré-constitucional e iniciar um outro que porá termo às ambiguidades e às ficções que caracterizam a actual estrutura institucional da União:

- Em vez de um Tratado constitucionalizado, teremos uma Constituição;
- Em vez de um Tribunal com funções constitucionais, passaremos a ter um Tribunal Constitucional;
- Em vez de um sistema de cooperação judiciária entre o Tribunal de Justiça e os tribunais constitucionais, avançaremos para um sistema de federalismo judiciário;
- Em vez de demandar a totalidade dos Estados membros perante o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, para ver se se consegue responsabilizar o Conselho pela violação de direitos fundamentais, poderemos passar a demandar directamente a União para a responsabilizar pelos actos das suas Instituições;
- Em vez de uma cacafónica estrutura em três pilares, trilharemos o caminho de uma ordem constitucional mais homogénea e transparente.

A União Europeia deverá, pois, ganhar em consistência institucional e consolidar-se como um espaço de direito democrático e respeitador dos direitos fundamentais.