



OS TRATADOS DE MAASTRICHT E DE AMESTERDÃO

O Tratado de Maastricht alterou os tratados europeus anteriores e criou uma União Europeia assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum (PESC) e a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI). Tendo em vista o alargamento da União, o Tratado de Amesterdão introduziu as adaptações necessárias a um funcionamento mais eficaz e democrático da União.

I. O TRATADO DE MAASTRICHT

O Tratado da União Europeia^[1], assinado em Maastricht a 7 de fevereiro de 1992, entrou em vigor em 1 de novembro de 1993.

A. Estruturas da União

Ao instituir a União Europeia, o Tratado de Maastricht marcou uma nova etapa no processo, criando «uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus». A União Europeia foi instituída com base nas Comunidades Europeias e é apoiada pelas políticas e formas de cooperação instauradas pelo Tratado da União Europeia. A União dispunha de um quadro institucional único, composto pelo Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas, que, em sentido estrito, constituíam, nessa altura, as únicas «instituições» da União e exerciam os seus poderes em conformidade com as disposições dos Tratados. O Tratado instituiu o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, que exercem funções consultivas. Nos termos do Tratado, foram instituídos o Sistema Europeu de Bancos Centrais e o Banco Central Europeu, além das instituições financeiras existentes no grupo BEI, nomeadamente o Banco Europeu de Investimento e o Fundo Europeu de Investimento.

B. Competências da União

A União criada pelo Tratado de Maastricht foi investida de determinadas competências, classificadas em três grandes grupos, habitualmente designados por «pilares»: o primeiro « pilar » era constituído pelas Comunidades Europeias e fornecia um quadro no âmbito do qual deveriam ser exercidas pelas instituições comunitárias as competências que eram objeto de transferência de soberania pelos Estados-Membros nos domínios visados pelo Tratado; o segundo « pilar » era constituído pela política externa e de segurança comum, regida pelas disposições do Título V do Tratado da União Europeia; o terceiro « pilar » era constituído pela cooperação nos domínios da

[1]JO C 191 de 29.7.1992, p. 1–112.



justiça e dos assuntos internos, prevista no Título VI do Tratado. As disposições dos títulos V e VI estabeleciam uma cooperação de tipo intergovernamental que recorria a instituições comuns e se encontrava dotada de certos elementos supranacionais, nomeadamente a associação da Comissão Europeia e a consulta do Parlamento Europeu.

1. A Comunidade Europeia (primeiro pilar)

A Comunidade tinha por missão garantir o bom funcionamento do mercado único, um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas, um elevado nível de emprego e de proteção social e a igualdade entre mulheres e homens. Eram estes os objetivos a concretizar pela Comunidade, dentro dos limites dos poderes que lhe tinha sido confiados, através do estabelecimento de um mercado comum e de medidas afins, consignadas no artigo 3.º do Tratado CE, bem como da adoção de uma política económica e de uma moeda única, nos termos do artigo 4.º. A ação da Comunidade devia respeitar o princípio da proporcionalidade e, nos domínios que não fossem da sua competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade (artigo 5.º do Tratado CE).

2. A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (segundo pilar)

A União tinha por missão definir e implementar, através de métodos intergovernamentais, uma política externa e de segurança comum. Os Estados-Membros deviam apoiar esta política ativamente e sem reservas, num espírito de lealdade e de solidariedade mútuas. Esta política tinha como objetivos: a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas; o reforço da segurança da União sob todas as formas; o fomento da cooperação internacional; o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

3. A cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (terceiro pilar)

Cabia à União desenvolver uma ação comum nestes domínios através de métodos intergovernamentais, a fim de proporcionar aos cidadãos um elevado nível de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça. Esta ação incidia sobre os seguintes domínios:

- regras relativas à passagem das fronteiras externas da Comunidade e reforço dos controlos;
- luta contra o terrorismo, a grande criminalidade, o tráfico de droga e a fraude internacional;
- cooperação judiciária em matéria penal e civil;
- criação de um Serviço Europeu de Polícia (Europol) dotado de um sistema de intercâmbio de informações entre as forças policiais nacionais;
- luta contra a imigração clandestina;
- política de asilo comum.



II. O TRATADO DE AMESTERDÃO

O Tratado de Amesterdão, que modificou o Tratado da União Europeia e os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e certos atos afins^[2], foi assinado em Amesterdão, em 2 de outubro de 1997, e entrou em vigor em 1 de maio de 1999.

A. Aumento das competências da União

1. Comunidade Europeia

A nível dos objetivos, foi dada particular atenção ao desenvolvimento equilibrado e sustentável e a um elevado nível de emprego. Foi criado um mecanismo de coordenação das políticas de emprego dos Estados-Membros, bem como a possibilidade de implementação de determinadas medidas comunitárias neste domínio. O acordo sobre a política social foi integrado no Tratado CE com alguns melhoramentos (supressão do opt-out). O método comunitário passou a aplicar-se a importantes domínios que até então se integravam no «terceiro pilar», tais como o asilo, a imigração, a passagem das fronteiras externas, a luta contra a fraude, a cooperação aduaneira e a cooperação judiciária em matéria civil, bem como a uma parte da cooperação «Schengen», cujo acervo completo foi assumido pela União e pelas Comunidades.

2. União Europeia

A cooperação intergovernamental nos domínios da cooperação policial e judiciária em matéria penal foi reforçada com a definição de objetivos e tarefas específicas e com a criação de um novo instrumento jurídico análogo a uma diretiva. Os instrumentos da Política Externa e de Segurança Comum foram desenvolvidos posteriormente, em especial através da criação de um novo instrumento, a estratégia comum, cuja implementação deveria fazer-se normalmente através de decisão por maioria, de um novo cargo, o de «Secretário-Geral do Conselho responsável pela PESC», e de uma nova estrutura, a «Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce».

B. Reforço do papel do Parlamento Europeu

1. Poder legislativo

No âmbito do processo de codecisão, que passou a abranger também 15 bases jurídicas já existentes no Tratado CE, o Parlamento Europeu e o Conselho tornaram-se colegisladores praticamente em pé de igualdade. Com exceção da política agrícola e da política da concorrência, o processo de codecisão aplicava-se a todos os domínios nos quais o Conselho estava habilitado a deliberar por maioria qualificada. Em quatro casos (os artigos 18.º, 42.º e 47.º, bem como o artigo 151.º, sobre a política da cultura, que não sofreu alterações), o processo de codecisão era sempre conjugado com o requisito de uma decisão unânime do Conselho. Os restantes domínios legislativos que exigiam unanimidade não eram abrangidos pela codecisão.

[2]JO C 340 de 10.11.1997, p. 115.



2. Poder de controlo

Além de aprovar a Comissão enquanto colégio, o Parlamento Europeu procedia, igualmente, a um voto prévio de aprovação do presidente designado da futura Comissão (artigo 214.º).

3. Eleição e estatuto dos deputados

Quanto ao procedimento de eleição por sufrágio universal direto do Parlamento Europeu (artigo 190.º do Tratado CE), cabia agora à Comunidade o estabelecimento de princípios comuns, além da adoção de um procedimento uniforme. No mesmo artigo foi inserida uma base jurídica que permitia a adoção de um estatuto único dos deputados. Todavia, ainda não existia uma disposição que permitisse tomar medidas com vista ao desenvolvimento de partidos políticos a nível europeu (cf. artigo 191.º).

C. Cooperação reforçada

Pela primeira vez, os Tratados continham disposições gerais que possibilitavam, em determinadas condições, que um certo número de Estados-Membros recorresse às instituições comuns para organizar uma cooperação reforçada entre si. Esta faculdade veio juntar-se aos casos de cooperação reforçada regida por disposições específicas, como a União Económica e Monetária, a criação do espaço de liberdade, segurança e justiça e a integração do acervo de «Schengen». Os domínios suscetíveis de ser objeto de uma cooperação reforçada eram os do terceiro pilar e, em condições particularmente restritivas, as matérias que não dependessem da competência exclusiva da Comunidade. As condições necessárias a toda e qualquer cooperação reforçada, bem como os mecanismos de decisão previstos, foram concebidos por forma a garantir que esta nova modalidade do processo de integração fosse uma solução de exceção e que, em qualquer caso, só pudesse ser utilizada com o intuito de realizar progressos no processo de integração, e não provocar qualquer retrocesso.

D. Simplificação

O Tratado de Amesterdão eliminou dos Tratados europeus todas as disposições que caducaram ou se tornaram obsoletas pela evolução dos tempos, evitando que os efeitos jurídicos delas decorrentes no passado fossem afetados por esta supressão. Previa, igualmente, uma nova numeração dos Tratados. Por motivos jurídico-políticos, o Tratado foi assinado e submetido a ratificação sob a forma de alterações aos Tratados em vigor.

E. Reformas institucionais na perspetiva do alargamento

a. O Tratado de Amesterdão fixou o número máximo de deputados ao Parlamento Europeu, conforme solicitado por este, em 700 (artigo 189.º).

b. A composição da Comissão e a questão da ponderação dos votos foram objeto de um «protocolo relativo às Instituições» anexo ao Tratado. De acordo com as disposições deste último, numa União alargada a um máximo de 20 Estados-Membros, a Comissão seria composta por um nacional de cada Estado-Membro, desde que, nessa data, a ponderação dos votos no seio do Conselho tivesse sido modificada. Contudo, pelo menos um ano antes da adesão de um 21.º Estado-Membro, uma



nova conferência intergovernamental deveria proceder a uma revisão completa das disposições institucionais dos Tratados.

c. O recurso do Conselho à votação por maioria qualificada encontrava-se previsto num certo número de bases jurídicas recentemente criadas pelo Tratado de Amesterdão. No entanto, de entre as políticas comunitárias existentes, só no domínio da política de investigação são contemplados novos casos de votação por maioria qualificada e as outras políticas continuam a exigir a unanimidade.

F. Outras questões

O acervo da prática comunitária na aplicação do princípio de subsidiariedade foi retomado num protocolo sobre esta questão. A transparência foi melhorada por novas disposições que visam o acesso aos documentos (artigo 255.º) e a abertura dos trabalhos do Conselho no domínio legislativo (artigo 207.º, n.º 3).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu era consultado antes da convocação de uma conferência intergovernamental, participando, além disso, nas conferências intergovernamentais numa base ad hoc. Nas últimas três conferências, foi representado, consoante o caso, pelo seu Presidente ou por dois dos seus membros.

Ina Sokolska
05/2019

