



**2015/2343(INI)**

2.12.2016

## **PROJETO DE RELATÓRIO**

sobre as implicações constitucionais, jurídicas e institucionais de uma Política Comum de Segurança e Defesa: possibilidades oferecidas pelo Tratado de Lisboa  
(2015/2343(INI))

Comissão dos Assuntos Externos  
Comissão dos Assuntos Constitucionais

Relatores: Michael Gahler, Esteban González Pons

(Reuniões conjuntas das comissões – Artigo 55.º do Regimento)

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

### sobre as implicações constitucionais, jurídicas e institucionais de uma Política Comum de Segurança e Defesa: possibilidades oferecidas pelo Tratado de Lisboa (2015/2343(INI))

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta o Tratado de Lisboa,
- Tendo em conta o Título V do Tratado da União Europeia (TUE),
- Tendo em conta o artigo 36.º do TUE sobre o papel do Parlamento Europeu nas políticas externas, de segurança e de defesa comuns,
- Tendo em conta o artigo 42.º, n.ºs 2, 3, 6 e 7, e os artigos 45.º e 46.º do TUE relativo à definição gradual de uma política comum de defesa,
- Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de 20 de dezembro de 2013 e 26 de junho de 2015,
- Tendo em conta as conclusões do Conselho, de 25 de novembro de 2013, 18 de novembro de 2014, 18 de maio de 2015, 27 de junho de 2016 e 14 de novembro de 2016, relativas à Política Comum de Segurança e Defesa,
- Tendo em conta a sua resolução, de 13 de abril de 2016, sobre a UE num ambiente global em mutação – um mundo mais ligado, mais contestado e mais complexo<sup>1</sup>,
- Tendo em conta a sua resolução, de 22 de novembro de 2012, sobre as cláusulas de defesa mútua e solidariedade: dimensões políticas e operacionais<sup>2</sup>,
- Tendo em conta a sua resolução, de 22 de novembro de 2016, sobre a União Europeia da Defesa<sup>3</sup>,
- Tendo em conta a sua resolução, de 23 de novembro de 2016, sobre a execução da Política Comum de Segurança e Defesa<sup>4</sup>,
- Tendo em conta o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho («Regulamento Financeiro»),
- Tendo em conta a Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho, de 12 de outubro de 2015, que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Textos aprovados, P8\_TA(2016)0120.

<sup>2</sup> JO C 419 de 16.12.2015, p. 138.

<sup>3</sup> Textos aprovados, P8\_TA-PROV(2016)0435.

<sup>4</sup> Textos aprovados, P8\_TA-PROV(2016)0440.

<sup>5</sup> JO L 266 de 13.10.2015, p. 55.

- Tendo em conta a Decisão do Conselho, de 22 de janeiro de 2001, que cria o Comité Político e de Segurança<sup>1</sup>,
  - Tendo em conta as conclusões finais das conferências interparlamentares sobre a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da Haia, de 8 de abril de 2016, do Luxemburgo, de 6 de setembro de 2015, de Riga, de 6 de março de 2015, de Roma, de 7 de novembro de 2014, de Atenas, de 4 de abril de 2014, de Viena, de 6 de setembro de 2013, de Dublin, de 25 de março de 2013 e de Pafos, de 10 de setembro de 2012,
  - Tendo em conta o documento intitulado «Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte – Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia», apresentado pela Vice-Presidente da Comissão Europeia/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (VP/AR) em 28 de junho de 2016,
  - Tendo em conta o documento intitulado «Implementation Plan on Security and Defence» [Plano de aplicação em matéria de segurança e defesa] apresentado pela VP/AR em 14 de novembro de 2016,
  - Tendo em conta o relatório intercalar de 7 de julho de 2014, apresentado pela VP/AR e chefe da Agência Europeia de Defesa, sobre a aplicação das conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2013,
  - Tendo em conta a declaração conjunta, de 8 de julho de 2016, dos Presidentes do Conselho Europeu e da Comissão e do Secretário-Geral da NATO,
  - Tendo em conta o resultado do referendo do Reino Unido de 23 de junho de 2016,
  - Tendo em conta os resultados do Eurobarómetro Especial do Parlamento Europeu realizado em 28 Estados-Membros da União Europeia entre 9 e 18 de abril de 2016,
  - Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 30 de novembro de 2016, sobre o plano de ação europeu no domínio da defesa (COM(2016)0950),
  - Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
  - Tendo em conta as deliberações conjuntas da Comissão dos Assuntos Externos e da Comissão dos Assuntos Constitucionais, nos termos do artigo 55.º do Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Externos e da Comissão dos Assuntos Constitucionais e o parecer da Comissão dos Orçamentos (A8-0000/2016),
- A. Considerando que a União Europeia está decidida a definir uma política comum de defesa que conduza a uma defesa conjunta que reforce a identidade e a autonomia europeias a fim de promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo;

---

<sup>1</sup> JO L 27 de 30.1.2001, p. 1.

- B. Considerando que o Tratado da União Europeia define claramente os objetivos no domínio da PCSD e os mecanismos e o quadro para a sua consecução; que foram alcançados progressos muito limitados na concretização destes objetivos;
- C. Considerando que o desenvolvimento da PCSD implica valores partilhados e interesses comuns, vontade política dos Estados-Membros, bem como a criação de estruturas sólidas de cooperação institucional; que a PCSD deve ser uma política comum e não a mera soma das políticas nacionais dos Estados-Membros;
- D. Considerando que a UE dispõe atualmente de competências para definir e aplicar uma Política Comum de Segurança e Defesa que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum da União; que a União deve utilizar essas competências para coordenar e complementar as ações dos Estados-Membros, sem prejudicar ou substituir as competências nacionais no domínio da defesa;
- E. Considerando que os cidadãos da UE pedem uma maior intervenção europeia em matéria de defesa e segurança, tendo dois terços afirmado que desejam um maior envolvimento da UE nas questões de política de segurança e defesa;
- F. Considerando que o Conselho Europeu deve estabelecer sem demora a União Europeia da Defesa, como preconiza o Parlamento, bem como a defesa comum da União; considerando que os Estados-Membros devem adotar a decisão relativa à defesa comum de acordo com as respetivas normas constitucionais;
- G. Considerando que o Parlamento apoia ativamente a União Europeia da Defesa e continuará a elaborar propostas adequadas para esse fim; que a conferência interparlamentar sobre a PESC e a PCSD deve tornar-se o fórum privilegiado para a implementação de uma cooperação interparlamentar eficaz e regular relativa à PCSD e para a definição gradual de uma política de defesa comum da União;
- H. Considerando que a VP/AR consulta regularmente o Parlamento sobre a definição gradual de uma política de defesa comum da União, assegura que os pontos de vista do Parlamento são devidamente tidos em consideração nesse processo e informa o Parlamento sobre os progressos alcançados no sentido da União Europeia da Defesa;
- I. Considerando que a VP/AR, na sua declaração proferida na reunião informal dos ministros dos Negócios Estrangeiros da UE («Gymnich») de 2 de setembro de 2016, referiu existir uma «oportunidade» para a realização de progressos concretos entre os Estados-Membros no domínio da defesa;
- J. Considerando que a Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes, incluindo no domínio da PCSD;
- K. Considerando que a futura programação anual e plurianual da União deve incluir a política de defesa; que a Comissão deve iniciar os trabalhos relativos a acordos interinstitucionais pertinentes, incluindo um Livro Branco sobre a defesa da UE, para uma primeira aplicação no próximo quadro político e financeiro plurianual da UE;
- L. Considerando que o Parlamento Europeu representa os cidadãos europeus e exerce funções legislativas e orçamentais, bem como funções de controlo político e funções

consultivas;

- M. Considerando que a definição de uma política de defesa comum da União e o estabelecimento de uma defesa comum sem o apoio político e institucional do Parlamento Europeu poria em causa as bases representativas e democráticas da União;
- N. Considerando que a estratégia global da UE deve servir como um quadro estratégico valioso e muito claro para o desenvolvimento futuro da PCSD;

### **Quadro jurídico e constitucional**

1. Recorda que a PCSD, tal como prevista no Tratado da União Europeia (TUE), inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União que conduzirá a uma futura defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida; convida os Estados-Membros a comprometerem-se a dar prioridade às disposições do Tratado relativas à PCSD e a assegurarem progressos tangíveis na realização dos objetivos definidos nessas disposições;
2. Observa que a reforma e inovação que o Tratado de Lisboa introduz na PCSD constitui um quadro coerente e adequado e deve abrir caminho para uma política verdadeiramente comum, baseada em recursos e capacidades partilhados, bem como no planeamento coordenado a nível da União; salienta que o progresso da PCSD no âmbito do atual quadro jurídico e institucional depende mais da vontade política dos Estados-Membros do que de considerações jurídicas;
3. Convida, por conseguinte, a VP/AR, o Conselho e os Estados-Membros a utilizarem todas as possibilidades previstas no Tratado, especialmente os mecanismos que constam do artigo 42.º, n.º 6, e do artigo 46.º do TUE, relativos à cooperação estruturada permanente (PESCO), e do artigo 44.º do TUE, relativos à execução de uma missão em matéria de PCSD por um grupo de Estados-Membros, para alcançar uma implantação mais rápida, mais eficaz e mais flexível das missões e operações;
4. Considera que, nos casos em que o TUE determina que o Conselho delibera por maioria qualificada na adoção de decisões no âmbito da PCSD, nomeadamente as referidas nos artigos 45.º, n.º 2, e 46.º, n.º 2, do TUE, todas as despesas decorrentes da aplicação de tais decisões devem ficar a cargo do orçamento da União; entende que, para isso, é necessário financiamento adicional ou cofinanciamento por parte dos Estados-Membros;
5. Considera, portanto, que a Agência Europeia de Defesa (AED) e a PESCO devem ser tratadas como instituições *sui generis* da União, tal como acontece com o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE); entende que tal exige a alteração do Regulamento Financeiro de modo a incluir a AED e a PESCO no seu artigo 2.º, alínea b), com uma secção específica no orçamento da União;
6. Está convencido de que o artigo 41.º, n.º 1, do TUE é aplicável às despesas administrativas da AED e da PESCO;
7. Está igualmente convicto de que o artigo 41.º, n.º 2, do TUE é aplicável às despesas operacionais da AED e da PESCO, desde que tais despesas não estejam diretamente

relacionadas com a execução de uma missão militar, como referido no artigo 42.º, n.º 1, do TUE, com operações de defesa de um Estado-Membro alvo de agressão armada no seu território, ou com operações de defesa dos Estados-Membros quando estes cumprem a sua obrigação de auxílio e assistência ao abrigo do artigo 42.º, n.º 7, do TUE;

8. Considera, por conseguinte, que o financiamento das despesas administrativas e operacionais da AED e da PESCO a partir do orçamento da União é a única opção ao abrigo dos Tratados, apesar de ambas as instituições poderem administrar fundos disponibilizados diretamente por Estados-Membros;
9. Insta o Conselho a rever a Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa;
10. Manifesta a sua determinação de exercer um escrutínio parlamentar e um controlo orçamental eficazes da AED e a PESCO, tal como previsto nos Tratados;

### **O valor acrescentado europeu da PCSD**

11. Está convencido de que a segurança e a defesa da União serão mais fortes se permanecermos unidos; é da opinião de que a União necessita de desenvolver um sistema eficaz de repartição de encargos a nível europeu para a sua segurança e defesa, o que ainda não acontece;
12. Salaria que a segurança e a defesa constituem um domínio em que o valor acrescentado europeu pode ser facilmente demonstrado, quer em termos de ganhos económicos e de eficiência, proporcionando aos Estados-Membros uma capacidade reforçada e mais eficiente em termos de custos através de uma maior coerência, coordenação e interoperabilidade na segurança e defesa, quer em termos do contributo para a consolidação da solidariedade e da coesão no seio da União;
13. Sublinha que o reforço da PCSD em conformidade com os Tratados não afetará a soberania nacional, uma vez que esta política é orientada pelos Estados-Membros; está convencido de que não existe maior sinal de respeito pela soberania do que a defesa da integridade territorial da União Europeia através de uma política de defesa comum;
14. Saúda o aumento previsto das despesas com a defesa nacional para 2 % do PIB da UE; sublinha que tal aumento significaria despesas suplementares de quase 100 mil milhões de EUR com a defesa até ao final da próxima década; considera que este aumento deve ser utilizado para lançar mais programas de cooperação estratégica na União e através desta, estruturando melhor os lados da oferta e da procura e tornando ambos mais eficientes e mais eficazes;
15. Está convicto de que o investimento da União na defesa deve garantir que todos os Estados-Membros possam participar numa melhoria equilibrada, coerente e sincronizada das suas capacidades militares; considera que tal constitui uma oportunidade estratégica para a União melhorar a sua segurança e defesa;

## **Quadro institucional**

### *Conselho de Ministros da Defesa*

16. Sublinha a necessidade persistente de criação de um modelo de Conselho de Ministros da Defesa para assegurar uma liderança política sustentada e coordenar a execução da PCSD;

### *Comité Diretor da Defesa*

17. Considera o Comité Diretor da AED, composto por representantes dos Ministérios da Defesa dos Estados-Membros, o órgão adequado para exercer as funções consultivas e de supervisão necessárias para a aplicação dos artigos 42.º, 45.º e 46.º do TUE;
18. Considera que o artigo 4.º, n.º 4, da Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa constitui uma base forte e necessária para que o Comité Diretor da AED atue como o terceiro comité de representantes permanentes da União, o Comité Diretor da Defesa; entende que este comité, logo que seja instituído, deve igualmente exercer as funções consultivas e de supervisão necessárias para implementar a cooperação estruturada permanente;
19. Está convencido de que o mandato do Comité Político e de Segurança (CPS) referido no artigo 38.º do TUE deve ser objeto de uma interpretação restritiva; considera que, nos termos dos Tratados, o seu mandato abrange apenas a situação e as missões fora da União, assim como determinados aspetos da aplicação da cláusula de solidariedade; considera, em especial, que os seus convénios entretanto desenvolvidos não se adaptam à futura implementação da parte da PCSD definida no artigo 42.º, n.º 2, do TUE;
20. Insta o Conselho a rever a Decisão 2001/78/PESC do Conselho que cria o Comité Político e de Segurança, bem como a Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa;

### *Agência Europeia de Defesa*

21. Salaria o potencial subaproveitado da AED no apoio ao desenvolvimento da PCSD; convida os Estados-Membros a definirem e defenderem um nível de ambição comum no âmbito de uma AED reformada; apela ao reforço do apoio político, do financiamento e dos recursos da AED, bem como da sua coordenação com as ações da Comissão e de outros intervenientes, nomeadamente no que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades, aos contratos públicos no setor da defesa e à investigação;
22. Regista a decisão da AED de rever o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC) em conformidade com a estratégia global da UE e aguarda com expectativa um próximo PDC que reflita as prioridades e necessidades da UE e dos Estados-Membros de forma mais pertinente;
23. Lamenta que os Estados-Membros ainda não tenham desenvolvido uma política comum europeia de capacidades e de armamento no âmbito da AED, como previsto no artigo 42.º, n.º 3, do TUE; convida a VP/AR a informar o Parlamento sobre os resultados



alcançados no âmbito da relação de trabalho existente entre a AED e a Comissão e entre estas e a Agência Espacial Europeia (AEE) e a Organização Conjunta de Cooperação em matéria de Armamento (OCCAR);

#### *Cooperação estruturada permanente (PESCO)*

24. Incentiva os Estados-Membros a instituírem a PESCO e a aderirem à mesma no quadro da União, com vista a manterem e a melhorarem as suas capacidades militares através do desenvolvimento de doutrinas e de liderança, da qualificação e formação de pessoal, do desenvolvimento de materiais de infraestruturas de defesa e da interoperabilidade e certificação;
25. Considera que a União deve criar condições, em concertação com os Estados-Membros em causa, para a participação em programas de capacidades desenvolvidos a nível nacional; entende que a contribuição financeira da União para esses programas não deve exceder as contribuições efetuadas pelos Estados-Membros participantes;
26. É da opinião de que o sistema de agrupamentos táticos da UE deve ser incluído na PESCO e que deve ser criada uma sede a nível europeu; considera que outras estruturas europeias multinacionais, como o Comando Europeu de Transporte Aéreo, o Eurocorps e a OCCAR também devem ser incluídas na PESCO; entende que os privilégios e imunidades da UE devem aplicar-se às estruturas multinacionais que fazem parte da PESCO;
27. Considera que durante as fases de aprontamento, de prontidão e de retração, a União deve cobrir todos os custos dos agrupamentos táticos da UE;

#### *O Parlamento Europeu*

28. Salaria que o Parlamento Europeu deve desempenhar um papel proeminente na supervisão da implementação e na avaliação da PCSD; insiste em que o Parlamento deve ser consultado sobre decisões importantes no domínio da PCSD, nomeadamente no que diz respeito às missões militares e às operações estratégicas de defesa;
29. Convida, a este respeito, a VP/AR a garantir a plena aplicação do artigo 36.º do TUE, assegurando que os pareceres do Parlamento são devidamente tidos em conta no âmbito da consulta do Parlamento sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da PCSD enquanto parte da PESCO; solicita que seja fornecida ao Parlamento mais informação e com maior regularidade, a fim de reforçar os mecanismos de controlo político e parlamentar disponíveis;
30. Apela à cooperação reforçada entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais enquanto elemento crucial para a obtenção de resultados concretos no domínio da PCSD e para a sua legitimação; observa que tal cooperação não deve prejudicar a aplicação da PCSD e a realização dos seus objetivos enquanto política da União;
31. Considera que o Parlamento deve continuar a desenvolver iniciativas específicas e a enviar recomendações ao Conselho, à VP/AR e à Comissão sobre questões de segurança e defesa comum, para além do seu papel nos processos orçamentais;

## *Relação UE-NATO*

32. Reitera que a relação entre a PCSD e a NATO constitui uma oportunidade política de colaboração e complementaridade a todos os níveis; recorda que, no atual contexto internacional e à luz da deterioração da segurança, é necessária uma parceria abrangente e mais ampla com vista a desenvolver capacidades conjuntas e a evitar a duplicação de ações;
33. Convida a VP/AR e o Secretário-Geral da NATO a apresentarem uma análise pormenorizada das consequências jurídicas e políticas que o possível acionamento do artigo 50.º do TUE pelo Reino Unido pode ter no desenvolvimento da parceria UE/NATO;
34. Solicita à NATO que assegure que a opção de comando europeu da NATO referida no acordo «Berlim Mais» continuará a funcionar, e que o comandante de operações continuará a ser um oficial superior de um Estado-Membro ao nível do Segundo Comandante Supremo Aliado na Europa (DSACEUR);

## **Recomendações políticas**

35. Apoia a proposta de realização de uma revisão anual coordenada em matéria de defesa, no âmbito da qual os Estados-Membros coordenariam os seus planos de despesas e capacidades no âmbito da defesa através de um processo aberto, com a participação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais;
36. Convida o Conselho e a VP/AR a elaborar um Livro Branco sobre segurança e defesa da UE que inclua um quadro de referência com etapas claras e um calendário para que sejam progressivamente tomadas medidas no sentido de criar uma União Europeia da Defesa e uma política de defesa comum; entende que esse Livro Branco deve ser o mais exaustivo possível e incluir as diferentes medidas previstas pela União;
37. Regista o plano de ação europeu no domínio da defesa apresentado pela Comissão em novembro de 2016; apela, neste contexto, à Comissão para que clarifique a administração e o financiamento do eventual fundo europeu de defesa; considera que a execução eficaz desse plano exige um forte apoio e compromisso político por parte dos Estados-Membros e das instituições da UE; lamenta, neste contexto, que a Comissão, a AED e os Estados-Membros ainda não tenham cumprido todas as tarefas resultantes das reuniões do Conselho Europeu sobre defesa de 2013 e 2015;
38. Considera que a adoção de um Livro Branco sobre segurança e defesa deve apoiar-se no plano de aplicação da estratégia global no domínio da segurança e da defesa, a fim de impulsionar a definição gradual de uma política de defesa comum da União; salienta que este documento não deve apenas refletir as atuais capacidades militares dos Estados-Membros, mas também analisar o tipo de coordenação necessária e os meios para a alcançar, o tipo de operações que a UE pode efetuar e as capacidades e fundos necessários, contribuindo simultaneamente para a coordenação e a cooperação entre a NATO e a UE;
39. Sublinha a necessidade de debates mais aprofundados sobre a futura relação entre a União e o Reino Unido em questões relativas à PCSD e, em especial, no domínio das

capacidades militares, caso o Reino Unido decida acionar o artigo 50.º do TUE; considera que devem ser encontrados novos dispositivos de comando no que diz respeito ao Quartel-General de Operações de Northwood para a Operação Atalanta;

40. Apela ao Conselho e à VP/AR para que assegurem a coordenação em todos os níveis de interação: civil e militar, SEAE/Comissão e UE/Estados-Membros; saúda a relação segurança interna/externa estabelecida pela estratégia global, e apela à VP/AR e à Comissão para que garantam a coerência e a coordenação adequada dos aspetos internos e externos da segurança, nomeadamente ao nível administrativo;
41. Considera que as considerações expressas pelo Parlamento Europeu através da presente resolução constituem recomendações ao Conselho e à VP/AR, como referido no artigo 36.º do TUE; considera que estas recomendações devem ser tidas devidamente em conta pela VP/AR em quaisquer propostas de desenvolvimento da PCSD, e pelo Conselho aquando da adoção dessas propostas, enquanto boa prática de cooperação leal mútua entre as instituições da União;
42. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho Europeu, ao Conselho, à Comissão, à Vice-Presidente da Comissão/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, ao Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte, às agências da UE nos domínios do espaço, da segurança e da defesa, e aos parlamentos nacionais.