

# PARLAMENTO EUROPEU

1999



2004

---

*Documento de sessão*

FINAL  
**A5-0168/2001**

4 de Maio de 2001

## RELATÓRIO

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022(INI))

Comissão dos Assuntos Constitucionais

Relatores: Iñigo Méndez de Vigo e António José Seguro



## ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGULAMENTAR .....	4
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO .....	5
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS .....	12
OPINIÃO MINORITÁRIA .....	38
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS, DOS DIREITOS DO HOMEM, DA SEGURANÇA COMUM E DA POLÍTICA DE DEFESA .....	39
PARECER DA COMISSÃO DOS ORÇAMENTOS .....	46
PARECER DA COMISSÃO DAS LIBERDADES E DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS.....	54
PARECER DA COMISSÃO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO EXTERNO, DA INVESTIGAÇÃO E DA ENERGIA .....	59
PARECER DA COMISSÃO DO EMPREGO E DOS ASSUNTOS SOCIAIS .....	70
PARECER DA COMISSÃO DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO RURAL.....	73
PARECER DA COMISSÃO DAS PESCAS .....	79
PARECER DA COMISSÃO PARA A CULTURA, A JUVENTUDE, A EDUCAÇÃO, OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E OS DESPORTOS .....	84
PARECER DA COMISSÃO DOS DIREITOS DA MULHER E DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES .....	89
PARECER DA COMISSÃO DAS PETIÇÕES .....	92

## **PÁGINA REGULAMENTAR**

Na sessão de 15 de Março de 2001, a Presidente do Parlamento comunicou que a Comissão dos Assuntos Constitucionais fora autorizada a elaborar um relatório de iniciativa, nos termos do artigo 163º do Regimento, sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia, e que todas as comissões interessadas haviam sido encarregadas de emitir parecer.

Na sua reunião de 24 de Janeiro de 2001, a Comissão dos Assuntos Constitucionais designara relatores Iñigo Méndez de Vigo e António José Seguro.

Nas suas reuniões de 5 e 21 de Março, 2, 9 e 25 de Abril e 3 de Maio de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de relatório.

Na última reunião, a comissão aprovou a proposta de resolução por 22 votos a favor, 4 votos contra e 2 abstenções.

A votação foi presidida por Giorgio Napolitano.

Votaram a favor: Iñigo Méndez de Vigo e António José Seguro, relatores; Teresa Almeida Garrett, Christopher J.P. Beazley (vice-presidente), Margrietus J. van den Berg (em substituição de Enrique Barón Crespo), Guido Bodrato (em substituição de Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (em substituição de Lennart Sacrédeus), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Jo Leinen, Cecilia Malmström, Gérard Onesta (em substituição de de Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (em substituição de Giorgio Napolitano), Alonso José Puerta (em substituição de Armando Cossutta), Ursula Schleicher (vice-presidente), The Earl of Stockton e Dimitrios Tsatsos.

Votaram contra: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Hans-Peter Martin e José Ribeiro e Castro (em substituição de Mariotto Segni).

Abstiveram-se: Hanja Maij-Weggen e Marielle de Sarnez (em substituição de François Bayrou).

A opinião minoritária e os pareceres da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, da Comissão dos Orçamentos, da Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos, da Comissão da Indústria, do Comércio Externo, da Investigação e da Energia, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, da Comissão das Pescas, da Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos, da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades e da Comissão das Petições encontram-se apensos ao presente relatório; em 3 de Abril de 2001, 20 de Março de 2001 e 25 de Abril de 2001, respectivamente, a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, a Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno e a Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo decidiram não emitir parecer.

O relatório foi entregue em 4 de Maio de 2001.

O prazo para a entrega de alterações a este relatório figurará no projecto de ordem do dia do período de sessões em que for apreciado.

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

### **Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia (2001/2022(INI))**

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta o Tratado assinado em Nice em 26 de Fevereiro de 2001,
  - Tendo em conta as suas resoluções de 19 de Novembro de 1997 sobre o Tratado de Amesterdão<sup>1</sup>, de 18 de Novembro de 1999 sobre a preparação da reforma dos Tratados e a da próxima Conferência Intergovernamental<sup>2</sup>, de 3 de Fevereiro de 2000 sobre a convocação da Conferência Intergovernamental<sup>3</sup>, de 13 de Abril de 2000 contendo as suas propostas para a Conferência Intergovernamental<sup>4</sup>, de 25 de Outubro de 2000 sobre a constitucionalização dos Tratados<sup>5</sup> e sobre a cooperação reforçada<sup>6</sup>,
  - Tendo em conta as conclusões dos Conselhos Europeus de Tampere, Helsínquia, Feira e Nice,
  - Tendo em conta o artigo 163º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, da Comissão dos Orçamentos, da Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos, da Comissão da Indústria, do Comércio Externo, da Investigação e da Energia, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, da Comissão das Pescas, da Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos, da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades e da Comissão das Petições (A5-0168/2001),
- A. Considerando que a Conferência Intergovernamental concluída em Nice em 11 de Dezembro de 2000 recebeu o mandato para realizar as reformas pertinentes dos Tratados e solucionar, de forma satisfatória, os denominados "sectores remanescentes de Amesterdão", por forma a preparar a União para o alargamento,
- B. Considerando os pedidos reiterados do Parlamento Europeu no sentido de que se procedesse a uma reforma global dos Tratados com a profundidade necessária para dar resposta aos dois imperativos de democratizar as Instituições e melhorar a sua eficácia na perspectiva do alargamento,
- C. Considerando que o êxito do alargamento, que aumentará a heterogeneidade dos interesses nacionais, requer instituições e mecanismos de tomada de decisão eficazes, susceptíveis de

---

<sup>1</sup> JO C 371 de 8.12.1997, p. 99-104.

<sup>2</sup> JO C 189 de 7.7.2000, p. 222.

<sup>3</sup> JO C 309 de 27.10.2000, p. 85.

<sup>4</sup> JO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

<sup>5</sup> Textos aprovados, ponto 7.

<sup>6</sup> Textos aprovados, ponto 8.

evitar o risco de paralisia na integração europeia,

- D. Considerando a responsabilidade que lhe incumbe de dar o seu parecer favorável sobre os tratados de adesão,
- E. Considerando que o culminar da União Monetária tornará imprescindível a contrapartida da União Política,
- F. Considerando que o Tratado de Nice não veio culminar o processo de União Política iniciado com o Tratado de Maastricht,
- G. Considerando a Declaração 23 respeitante ao futuro da União, anexa ao Tratado, que prevê uma nova reforma em 2004; considerando que essa Declaração abre perspectivas para um novo método de reforma dos Tratados,
- H. Considerando os discursos refundadores sobre a Europa que antecederam a Conferência Intergovernamental e encetaram a reflexão em torno do futuro da União,
- I. Considerando a audição dos parlamentos nacionais dos Estados-Membros e dos países candidatos, realizada em Bruxelas em 20 de Março de 2001,
  - 1. Constata que o Tratado de Nice faz desaparecer o último obstáculo formal ao alargamento e reafirma a importância estratégica do alargamento da União Europeia rumo à unificação da Europa como factor de paz e de progresso; está consciente das melhorias que o Tratado de Nice introduz em alguns pontos, mas considera que uma União com 27 ou mais Estados-Membros necessita de reformas mais profundas, de forma a garantir a democracia, a eficácia, a transparência, a clareza e a governabilidade;
  - 2. Lamenta profundamente que o Tratado de Nice tenha dado uma resposta tímida e em alguns casos insuficiente às questões constantes da agenda, já de si reduzida, da Conferência Intergovernamental; espera que os défices e lacunas existentes em termos de uma União Europeia operante e democrática possam ser eliminados no processo pós-Nice;
  - 3. Refere, de entre os aspectos mais negativos da Conferência Intergovernamental, os que tornam mais confuso e opaco o processo de decisão no interior da União, os que não respeitam o princípio da extensão da co-decisão a todas as matérias em que a legislação é adoptada por maioria qualificada, bem como a não integração da Carta dos Direitos Fundamentais nos Tratados;
  - 4. Entende que a preparação e as negociações do Tratado de Nice evidenciaram, tal como já acontecera com o Tratado de Amesterdão, o esgotamento do simples método intergovernamental para a revisão dos tratados, como implicitamente acabaram por reconhecer os Governos ao aprovarem a Declaração 23 (anexa à Acta Final do Tratado);
  - 5. Exige que a convocação de uma nova CIG assente num processo radicalmente diferente, transparente e aberto à participação do Parlamento Europeu, dos Parlamentos nacionais e da Comissão, envolvendo os cidadãos dos Estados-Membros e dos Estados candidatos, tal como consta da Declaração 23, e que a mesma abra um ciclo constituinte;

6. Reconhece que o Tratado de Nice encerra um ciclo que se iniciou em Maastricht e prosseguiu em Amesterdão, e exige o lançamento de um processo constitucional coroado pela adopção de uma Constituição da União Europeia;

### **Direitos Fundamentais**

7. Regista a proclamação solene, em Nice, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, elaborada pela Convenção composta pelos representantes dos governos, dos parlamentos nacionais, do Parlamento Europeu e da Comissão; reitera<sup>1</sup> o seu compromisso de aplicar os direitos e liberdades reconhecidos na referida Carta; constata com satisfação que a Comissão e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias se pronunciaram já nesse sentido e solicita às demais Instituições e órgãos da União que assumam esse mesmo compromisso;
8. Reitera a sua exigência de que a Carta seja incorporada nos Tratados com carácter juridicamente vinculativo, com o objectivo de garantir plenamente os direitos reconhecidos a todos os indivíduos e insta as instituições da União a porem desde já em prática na sua acção os direitos e liberdades reconhecidos na Carta;
9. Congratula-se pela integração, no artigo 7º TUE, de um instrumento de prevenção e de alerta, que consolida o compromisso da União Europeia para com os valores da democracia, da liberdade, dos direitos humanos e do Estado de direito; felicita-se igualmente pelo facto de, para além do direito de iniciativa que lhe é reconhecido, ser necessário o parecer favorável do Parlamento Europeu;

### **A reforma institucional**

10. Constata que o novo sistema de votação por maioria qualificada no Conselho é o resultado de um acordo de distribuição do poder entre os Quinze, que abre formalmente a porta ao alargamento, mas que, no que se refere à eficácia e à transparência do processo de decisão, não traz qualquer melhoria ao sistema actual e suscita vivas preocupações quanto ao seu funcionamento numa União de 27 Estados-Membros;
11. Deplora que não se tenham adoptado disposições susceptíveis de melhorar a transparência dos trabalhos do Conselho, sobretudo quando o Conselho age na qualidade de legislador;
12. Considera que o acordo obtido relativamente à composição da Comissão é aceitável, na medida em que permitirá a sua adaptação às exigências do processo de alargamento;
13. Congratula-se com a introdução da decisão por maioria qualificada para a designação e nomeação dos membros da Comissão e também com o reforço dos poderes do seu Presidente, reafirmando a natureza supranacional e independente dessa instituição;
14. Lamenta que a composição do Parlamento Europeu não obedeça a uma concepção clara; declara-se surpreendido com a decisão de ultrapassar o limite de 700 deputados estabelecido em Amesterdão; alerta para os riscos que poderiam advir de um aumento excessivo dos seus

---

<sup>1</sup> Resolução de 14 de Novembro de 2000 sobre a Carta dos Direitos Fundamentais (textos aprovados, ponto 3).

membros durante o período de transição e solicita ao Conselho que tenha na devida consideração esses riscos aquando da fixação do calendário das adesões;

15. Exige que, por ocasião da negociação dos respectivos Tratados de adesão, o número de representantes da Hungria e da República Checa no Parlamento Europeus seja corrigido para o mesmo número (22) da Bélgica e de Portugal (países com população semelhante), e que se aproveite o ensejo para tornar mais transparente, eficaz e democrático o processo de decisão;
16. Lamenta que continue a existir a estrutura de pilares do Tratado e, sobretudo no domínio da PESC, sejam desnecessariamente criadas estruturas duplas; exige que as tarefas do Comissário das Relações Externas e do Alto Representante para a PESC sejam delegadas num Vice-Presidente da Comissão com obrigações especiais relativamente ao Conselho;
17. Toma nota do sistema transitório previsto na Declaração 20 relativa ao alargamento (anexa à Acta Final do Tratado) para a progressiva adaptação das instituições durante o período das adesões, adverte que seguirá atentamente tais adaptações e que as terá presentes no momento de emitir o seu parecer vinculativo sobre os tratados de adesão;
18. Felicita-se pelo reconhecimento, no Artigo 230º do TCE, do seu direito de iniciativa para apresentar recursos de controlo da legalidade contra actos das demais Instituições;
19. Acolhe com satisfação as reformas substanciais introduzidas na estrutura, funcionamento e competências do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância com o propósito de agilizar a administração da justiça na União e preservar a unidade de direito comunitário fortalecendo, assim, a função jurisdicional da União;
20. Lamenta que os membros dos Tribunais continuem a ser nomeados de comum acordo pelos Estados-Membros, convertendo-se deste modo na única excepção ao procedimento de nomeação por maioria qualificada do Conselho, que se converteu, com o Tratado de Nice, na regra geral;
21. Considera que as disposições relativas ao Tribunal de Contas facilitarão o exercício das suas funções e apela ao seu Presidente para que estabeleça rapidamente o comité de contacto com os presidentes das instituições nacionais de controle (de acordo com a Declaração 18 anexa à Acta Final do Tratado), para melhorar a colaboração entre elas;
22. Reafirma a sua opinião no sentido de que seja criado um Ministério Público Europeu e um Procurador-Geral Europeu, encarregues do combate à fraude contra os interesses financeiros da União;
23. Aplauda as disposições relativas ao Comité Económico e Social, que reforça a sua representatividade dos diversos sectores da sociedade, e ao Comité das Regiões, que vê reforçada a legitimidade democrática dos seus membros;
24. Felicita-se pela integração no Tratado de uma base jurídica que permitirá aprovar, em co-decisão, o estatuto dos partidos políticos europeus e o quadro do seu financiamento;



25. Reconhece os avanços efectuados quanto à passagem da unanimidade à maioria qualificada, como regra para adopção do estatuto do deputado, mas lamenta o facto de esta regra não se ter estendido às questões de natureza fiscal;

### **Processo de decisão**

26. Toma nota da passagem à maioria qualificada de 35 bases jurídicas; expressa a sua insatisfação por questões fundamentais permanecerem sob a regra da unanimidade originando bloqueios nocivos ao aprofundamento político e social da União;
27. Chama neste contexto a atenção para a necessidade urgente de ser associado mais estreitamente - como elemento da colaboração e controlo democráticos - à política comercial e económica externa comum, tanto nas fases de orientação, como de negociação e conclusão; defende a opinião de que, depois do desaparecimento das competências dos parlamentos nacionais no domínio da política comercial da UE, é indispensável o seu próprio envolvimento;
28. Reitera que a extensão do voto por maioria qualificada, acompanhada da co-decisão, constitui a chave do êxito do verdadeiro equilíbrio interinstitucional e do alargamento, e, por consequência, entende que são manifestamente insuficientes as modificações introduzidas pelo Tratado de Nice; reafirma que a votação por maioria qualificada deve, no que diz respeito à legislação, ser coadjuvada pela co-decisão do Parlamento Europeu como garantia democrática incontornável do processo legislativo;
29. Deplora que a Conferência Intergovernamental não tenha estendido o processo de co-decisão às bases jurídicas que já previam (antes de Nice e depois de Nice) que a legislação fosse adoptada por maioria qualificada; considera que o novo Tratado não reconhece de forma suficiente o processo de co-decisão, consagrado no artigo 251º do TCE, como regra geral de tomada de decisões na União;
30. Está preocupado perante a complexidade que o Tratado de Nice introduz em muitas bases jurídicas e às quais estende o voto por maioria qualificada, e pede ao Conselho para que desenvolva, antes das adesões, as potencialidades de passagem à maioria qualificada e à co-decisão, previstas em alguns artigos modificados, em particular no âmbito do Título IV do TCE;

### **Cooperações reforçadas**

31. Acolhe favoravelmente as modificações introduzidas a seu pedido e a pedido da Comissão relativamente às cooperações reforçadas, em particular no que se refere ao desaparecimento do direito de veto em razão do interesse nacional e felicita-se pela sua configuração como instrumento de último recurso para fazer progredir a integração europeia e a comunitarização dos domínios que, deste modo, são abrangidos;
32. Entende que o papel que lhe é reservado para a autorização das cooperações reforçadas é insuficiente e antidemocrático, em particular em domínios vitais do primeiro pilar, em que a unanimidade é requerida no Conselho;

33. Lamenta que o método intergovernamental característico do segundo pilar também se tenha aplicado às cooperações reforçadas em matéria de política externa e de segurança, e que, em consequência, seja possível o veto de um Estado, que o seu papel se reduza a um simples direito de informação, e que a Comissão se limite a emitir uma opinião;
34. Deplora que as estratégias comuns e a política de defesa se vejam excluídas do campo de aplicação das cooperações reforçadas;

#### **A Declaração sobre o futuro da Europa**

35. Acolhe favoravelmente a Declaração 23, relativa ao futuro da Europa, pela inovação que introduz quanto ao processo da reforma dos Tratados, baseada numa preparação eficiente e participada, precedida de um amplo e profundo debate público;
36. Considera que o debate deve realizar-se tanto a nível europeu como a nível nacional; considera que o desenvolvimento do debate e o balanço dos seus resultados nomeadamente a nível nacional são da responsabilidade dos governos e dos parlamentos nacionais; aconselha a criação, tanto nos Estados-Membros como nos Estados candidatos, de um "comité" composto por representantes do Governo e do Parlamento, bem como por deputados europeus, encarregado de orientar e promover o debate público;
37. É de opinião que esse debate deverá ser aberto à sociedade e ser acompanhado de uma campanha de esclarecimento adequada, explicando aos europeus o que está em causa e motivando-os para a participação activa; quer que esse debate se traduza em resultados concretos, que todas as contribuições sejam tidas em consideração na preparação da reforma dos Tratados e que o debate seja prolongado até ao encerramento da CIG, o que implica que sejam previstas as dotações orçamentais necessárias no âmbito dos exercícios 2002 e 2003;
38. É de opinião que o resultado final da próxima CIG depende fundamentalmente da sua preparação; por este motivo, preconiza a criação de uma Convenção (cujos trabalhos deverão começar no início de 2002) constituída por membros dos parlamentos nacionais, do Parlamento Europeu, da Comissão e dos governos, encarregada de apresentar à CIG uma proposta constitucional assente nos resultados do amplo debate público, a qual deverá servir de base para os trabalhos da CIG;
39. É da opinião que os países em vias de adesão devem participar na Convenção como observadores até à assinatura dos respectivos tratados de adesão e, em seguida, como membros de pleno direito;
40. Toma nota de que os quatro temas explicitados na Declaração 23 não são exclusivos e afirma que um debate sobre o futuro da Europa não pode ser limitado, pelo que apresentará propostas concretas com vista ao Conselho Europeu de Laeken; tomará em devida consideração os assuntos já indicados pelas suas comissões especializadas nos seus pareceres respeitantes à presente resolução e anexados ao relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais (A5-0168/2001);
41. Manifesta-se favorável à convocação da CIG para o segundo semestre de 2003, de modo a que o novo Tratado possa ser aprovado em Dezembro do mesmo ano, contribuindo para que,

em 2004, as eleições europeias possam constituir um impulso democrático ao processo de integração europeia, e para que possa, em conjunto com a Comissão, participar no processo nas melhores condições possíveis;

42. Considera que o funcionamento futuro da União dependerá dos resultados da próxima reforma e tê-los-á em conta quando emitir o seu parecer favorável sobre os Tratados de Adesão;
43. Solicita aos parlamentos nacionais que, quando se pronunciarem sobre o Tratado de Nice, manifestem o seu firme empenho a favor da convocação de uma Convenção;
44. Afirma que o Tratado de Nice será visto à luz dos resultados da Cimeira de Laeken, o que poderá abrir a possibilidade de ultrapassar as suas debilidades; decide ainda tomar em conta os resultados do Conselho Europeu de Laeken quando for chamado a emitir o seu parecer sobre a abertura da próxima CIG;
45. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente Resolução ao Conselho, à Comissão e aos Governos e Parlamentos dos Estados-Membros e dos países candidatos;

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### INTRODUÇÃO

Quando após os horrores da Segunda Guerra mundial a Europa quase soçobrou, alguns visionários ergueram-na de novo socorrendo-se de ideais por todos partilhados: a paz como valor supremo, um sistema democrático de liberdades como ferramenta para a convivência, o progresso económico e social como fundamento material do sistema, a União como objectivo a longo prazo e como cimento dos outros elementos.

O carácter teleológico da construção europeia explica a sua consubstancialidade com o conceito de processo. Distintamente da elaboração de uma constituição nacional, cuja vocação reside na sua imediata entrada em vigor, a construção do nosso continente foi levada a cabo por meio de instituições comunitárias através de uma política de passos concretos com o objectivo de criar solidariedades de facto. Eis os dois elementos constitutivos do denominado modelo comunitário: construir a Europa ao longo de um processo por meio de instituições comuns.

Este método, que aparece esboçado na Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950, encontra-se expressamente consignado no Preâmbulo do Tratado da CECA e constitui o ponto de referência da evolução europeia nestes últimos cinquenta anos.

O fracasso da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia suscitou a seguinte reflexão: posto que não era possível um salto qualitativo de carácter político, a opção era o regresso à integração por sectores de carácter marcadamente económico. Desde os Tratados de Roma de 1957, a construção europeia cingiu-se a esse guião económico ao mesmo tempo que aumentou o número dos seus membros – passando de 6 a 15 – e o das suas competências.

A primeira grande revisão em profundidade dos Tratados fundadores, o Acto Único Europeu, representou um grande progresso na via da integração europeia com o lançamento do Mercado Interno Comum, prelúdio do projecto de convergência económica que se cristalizou no lançamento do euro em Maio de 1998. Esse predomínio do económico justificou a conhecida definição da Comunidade Europeia como “um gigante económico e um anão político”.

A mudança substancial na natureza do processo de construção europeia produziu-se graças à queda do muro de Berlim em 1989 e à subsequente desintegração do sistema de influência soviético. Os acontecimentos políticos eram então de primeira grandeza e exigiam consequentemente uma resposta política de alcance idêntico. Esta irrupção da política na construção europeia traduziu-se, no início dos anos 90, na convocatória pelo Conselho Extraordinário de Dublin de Abril de 1990 de duas Conferências Intergovernamentais, uma prevista e preparada com grande antecedência para a articulação da União Económica e Monetária e a outra, fruto da necessidade de responder aos novos desafios – e forçosamente menos preparada do que inicialmente prevista – para a formulação da União Política.

Apesar da crise económica que afectou as nossas economias em meados dos anos 90 e das complexidades do fenómeno de substituição das moedas nacionais pelo euro – iniciativa sem precedentes na História – há que afirmar que o processo de integração económica prossegue de acordo com os planos estabelecidos.

Em contrapartida, o que talvez de forma demasiado ambiciosa se denominou a União Política padeceu de outro tipo de avatares. Na opinião dos relatores, o carácter inequivocamente político da construção europeia, nomeadamente, na fase do processo correspondente à década dos anos 90, não admite dúvidas. Não obstante, qualquer análise referente à União Política exige uma certa perspectiva para interpretar correctamente o diagnóstico. É pois necessário inserir a análise do seu último desafio – o Tratado de Nice – numa reflexão mais vasta sobre os progressos da União Política. E isto, porque a origem do Tratado de Nice se encontra no Tratado de Amesterdão que, por sua vez, resulta do Tratado de Maastricht.

Se iniciarmos o exame das componentes da União Política é forçoso reconhecer que, em matéria de política externa e de segurança, as competências da União anteriormente ao Tratado de Maastricht eram muito modestas. A queda do muro de Berlim e a reunificação alemã, a crise na antiga Jugoslávia ou a guerra do Golfo, instam à inclusão no TUE do chamado segundo pilar que situa, pela primeira vez, a PESC no âmbito dos Tratados. Continuando embora enquadrada no âmbito da cooperação intergovernamental, a política externa da União recebeu um apoio político no Tratado de Amesterdão mediante a criação de um Alto Representante e do estabelecimento de mecanismos institucionais que deverão aumentar a sua eficácia.

No entanto, nem a criação de cargos nem a formulação de mecanismos institucionais podem suprir a vontade política. É esta a chave da questão. Não há muito tempo, os então dez Estados-Membros da Comunidade foram incapazes de chegar a consenso sobre um texto de condenação da União Soviética pelo derrube de um avião de passageiros das linhas aéreas Sul-coreanas. Isto seria hoje impensável porque existe a coesão suficiente entre os 15, mas também a vontade política necessária para evitar tal agravo.

O mesmo se pode afirmar relativamente aos avanços conseguidos no âmbito da segurança e da defesa. Basta referir o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, o debate sobre a força autónoma nuclear ou as relações com a OTAN para medir o progresso que representa a inclusão das missões de Petersberg no Tratado de Amesterdão ou a criação de uma força de reacção rápida durante a Presidência francesa do ano 2000. Por este motivo, na opinião dos relatores, não se deve subestimar os progressos realizados, mas sim atacar com imaginação as questões relacionadas com o segundo pilar numa perspectiva realista. Ninguém pode pretender que Estados centenários renunciem a uma política externa própria. Contudo, podemos e devemos exigir desses Estados que acordem relativamente às matérias que pretendem tratar e solucionar em comum e forneçam os meios necessários para alcançar os seus objectivos sem esquecer nunca que o primeiro desses objectivos é a prossecução da paz.

Outro ingrediente político, o terceiro pilar do TUE, agora designado como “espaço de liberdade, segurança e justiça” registou progressos muito consideráveis. Em Maastricht ficou reconhecido, entre os objectivos da União, “o desenvolvimento de uma cooperação estreita no âmbito da justiça e dos assuntos internos”. O Tratado de Amesterdão representou a aposta decidida na via integracionista mediante a comunitarização da área de segurança e de justiça.

Esta aposta traduziu-se rapidamente em factos. O plano de acção de Viena, aprovado no ano de 1998, insistiu na integração do sistema Schengen no quadro jurídico da União, bem como no incentivo à livre circulação de pessoas, ao desenvolvimento da Europol e à luta contra o tráfico de pessoas e ao crime organizado.

O Conselho Europeu de Tampere, realizado em Outubro de 1999, representou outro repto à progressiva regulamentação comunitária das questões de justiça e polícia, colocados desde a obra de Jean Bodin no coração da soberania nacional através das propostas de políticas comuns em matéria de asilo e imigração e através da criação de um espaço europeu de justiça onde a euro-ordem de busca e captura constituirá um elemento capital para lutar contra terroristas e criminosos.

Se o Tratado de Maastricht representou a consagração constitucional da política da União Europeia, o Tratado de Amesterdão, que respondia a um encontro marcado na letra N do articulado do próprio TUE, representou outro marco nesse processo.

Assinado em 1 de Outubro de 1997, o Tratado de Amesterdão ampliou justamente o âmbito de competências da União, consagrou o princípio das cooperações reforçadas e consignou, pela primeira vez, o direito de os Parlamentos nacionais agrupados na COSAC (Conferência de órgãos especializados em assuntos europeus) contribuírem para as instituições da União.

No entanto, o Tratado de Amesterdão foi concebido para aprovar uma questão pendente: a reforma das instituições. A questão era antiga. O triângulo institucional – Conselho, Comissão e Parlamento – mantinha-se essencialmente inalterado desde os Tratados constitutivos, embora mereçam destacar-se as alterações produzidas no Parlamento Europeu – (de uma Assembleia de segundo grau a um parlamento eleito por sufrágio universal; de uma assembleia consultiva a um parlamento co-decisor) e a institucionalização do Conselho Europeu como instância não só instigadora do debate político, mas também detentora de capacidade de decisão.

A reforma das instituições, adiada pela primeira vez por motivo do alargamento à Áustria, à Suécia e à Finlândia, converteu-se numa decisão iniludível quando o alargamento aos países da Europa Central e Oriental foi inscrita na ordem do dia da agenda europeia. No entanto os chefes de Estado e de Governo não foram capazes de solucionar as questões institucionais e essa matéria pendente persistiu. Um acordo minimalista (o protocolo sobre "as instituições na perspectiva do alargamento da União Europeia"), anexado ao Tratado de Amesterdão, instituiu uma revisão em duas fases: dimensão da Comissão Europeia e ponderação de votos no seio do Conselho antes da entrada em vigor do primeiro alargamento (desde que esta fosse inferior a cinco Estados-Membros); a segunda fase consistia em que, um ano antes do sexto alargamento, deveria realizar-se uma revisão em profundidade das instituições sem que, no entanto, tivesse o referido protocolo dado pistas sobre o significado de tal mandato.

Na sua resolução de 19 de Novembro de 1997<sup>1</sup> sobre o Tratado de Amesterdão, elaborada com base no relatório Méndez de Vigo - Tsatsos, o Parlamento rejeitou a *two step approach* do referido protocolo, pronunciando-se por uma agenda mais extensa de reformas.

---

<sup>1</sup> JO C 371 de 8.12.1997, p. 99-104

Os documentos sobre o alargamento - Agenda 2000 - apresentados pela Comissão Europeia presidida por Jacques Santer e as propostas do Presidente Prodi, sancionadas no Conselho Europeu de Helsínquia e destinadas a situar em condições idênticas de negociação todos os candidatos desvirtuaram os objectivos do referido protocolo.

Paralelamente aos trabalhos da Conferência Intergovernamental, uma Convenção formada por representantes dos Chefes de Estado, deputados nacionais, europeus e a Comissão Europeia redigiram uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em conformidade com o mandato recebido nos Conselhos Europeus de Colónia e Tampere, remetendo-a ao Conselho Europeu de Biarritz em Outubro de 2000, onde foi aprovada por unanimidade. A referida Carta, que responde a uma velha aspiração do Parlamento Europeu inscrita no ponto 12 da sua resolução sobre o Tratado de Amesterdão, não só salienta a comunidade de valores que constitui a União, como também constitui uma demonstração nítida do fortalecimento da União Política. A Carta foi solenemente proclamada pelo Conselho de Ministros, Parlamento Europeu e Comissão por ocasião do Conselho Europeu de Nice.

Ao analisar o conteúdo do Tratado de Nice, o Parlamento Europeu tem consciência de que uma integração democraticamente legitimada exige a participação dos dois âmbitos em que se desdobra a representação política dos cidadãos da União, ou seja, tanto a nível da União como dos diferentes Estados-Membros. A eleição directa dos seus deputados europeus pelos cidadãos da União legitima o Parlamento Europeu e confere-lhe o mandato de se pronunciar sobre as questões fundamentais da integração europeia. Por esse motivo, acompanhou de forma muito activa a preparação e a realização da Conferência Intergovernamental<sup>1</sup>.

Além disso, esteve presente nas reuniões da Conferência Intergovernamental através de dois representantes eleitos pelo próprio Parlamento Europeu: os Deputados Brok e Tsatsos.

A sua Presidente, Nicole Fontaine, desempenhou um papel muito activo na defesa das teses do Parlamento Europeu ao longo de toda a Conferência Intergovernamental.

Por outro lado, a Comissão dos Assuntos Constitucionais do Parlamento, presidida por Giorgio Napolitano, procedeu ao acompanhamento pormenorizado do desenvolvimento dos trabalhos da Conferência.

Chegados a este ponto, e sem prejuízo de uma análise posterior e detalhada (*infra*) do alcance das alterações aos Tratados adoptados em Nice, pretendemos fazer a seguinte reflexão: O Tratado de Nice representou, por agora, o último repto ao processo de construção da União Política e constitui o *sequitur* lógico dos dois Tratados da década de 90.

---

<sup>1</sup> Resolução sobre a preparação da reforma dos Tratados e da próxima CIG, de 18 de Novembro de 1999 (relatório Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 189 de 7.7.2000 ,  
Resolução sobre a convocação da Conferência Intergovernamental, de 3 de Fevereiro de 2000 (relatório Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 309 de 27.10.2000,  
Resolução que contém as propostas do Parlamento Europeu para a Conferência Intergovernamental, de 13 de Abril de 2000 (relatório Dimitrakopoulos/Leinen), JO C 40 de 7.2.2001,  
Resolução sobre a constitucionalização dos Tratados, de 25 de Outubro de 2000 (relatório Duhamel),  
Resolução sobre a cooperação reforçada, de 25 de Outubro de 2000 (relatório Gil Robles)

O esgotamento do modelo intergovernamental para proceder à revisão dos Tratados é uma realidade que nem os seus mais firmes defensores podem ocultar. Na sua resolução de 19 de Novembro de 1997, tantas vezes citada, o Parlamento Europeu era claro e dando por finda uma etapa histórica em que se havia encorajado passo a passo a obra de unificação europeia com os meios da diplomacia (ponto 18) propunha (pontos 19 e seguintes) um modelo inovador – na realidade, uma variante do método comunitário – para a próxima revisão dos Tratados. Em Nice os Governos ignoraram tanto as nossas advertências como as nossas propostas cingindo-se aos procedimentos clássicos do intergovernamentalismo.

As conclusões não estiveram à altura das nossas expectativas. E, se isso não fosse suficiente, a CIG 2000 transmitiu às opiniões públicas a imagem de representantes governamentais encerrados durante dois longos meses, sem contacto com as reivindicações dos cidadãos e, sobretudo, sem implicar os europeus nem nas questões que se debatiam nem nas decisões que foram adoptadas. Não é só o Parlamento Europeu que faz esta análise. O esgotamento do método intergovernamental foi implicitamente reconhecido na Declaração sobre o futuro da União anexado ao Tratado de Nice, que mostra como os governos têm consciência das limitações do referido método e tentam explorar outras vias para a CIG 2004.

Os relatores defendem a sequência Maastricht / Amesterdão / Nice como a formulação – imprecisa e insuficiente, mas formulação ao fim e ao cabo – da União Política no que se refere ao método comunitário. A próxima CIG, tal como se pode deduzir da Declaração 23 (anexa ao Tratado de Nice), parece optar, como oportunamente examinaremos, por uma modificação de grande alcance. De qualquer modo, seja a nossa interpretação correcta ou não, quer a revolução que a substituição das moedas nacionais pela moeda única pressupõe quer o desafio de acolher num futuro próximo Malta, Chipre e os países da Europa Central e Oriental exigem um debate constitucional sobre a Europa, com a participação dos europeus, para conseguir obter uma União mais democrática, mais eficaz e mais transparente.

## **ANÁLISE DO TRATADO DE NICE**

### **O mandato da Conferência Intergovernamental**

O âmbito do novo Tratado ou as matérias que no mesmo deveriam ser abordadas, constituiu a primeira polémica a nível da Conferência Intergovernamental, mesmo antes do seu início.

A convocatória da CIG decorria do exercício incompleto de preparação para o alargamento da União que foi o Tratado de Amesterdão. Já foi acima referido que perante a ausência de acordo em Amesterdão, os Chefes de Estado e de Governo fixaram um novo encontro em duas etapas, nos termos do Protocolo sobre as Instituições.

As decisões tomadas pelos Chefes de Estado e de Governo em Helsínquia alargaram as negociações de adesão amais seis Estados candidatos, perfazendo um total de 12, e atribuíram o estatuto de candidato à Turquia, sem que fosse estabelecida qualquer ordem de prioridades para a adesão. Estas decisões tornaram obsoletas as duas etapas previstas no protocolo de Amesterdão e reflectiram-se no mandato da CIG que, embora de uma forma ambígua, abria a ordem do dia a uma revisão global ao referir outras modificações necessárias dos Tratados sempre que sejam pertinentes no que respeita às instituições europeias e às consequências da aplicação do Tratado



de Amesterdão, para além de acrescentar à agenda o possível alargamento da votação por maioria qualificada. Simultaneamente, o Conselho Europeu conferia mandato à Presidência portuguesa para propor a inscrição de outros pontos na agenda.

Por seu lado, o Parlamento Europeu propôs nas resoluções já mencionadas, de 18 de Novembro de 1999 e de 3 de Fevereiro de 2000, que a agenda da CIG abordasse uma reforma institucional global. A Conferência devia reformar os Tratados com a necessária profundidade para dar resposta a dois imperativos interrelacionados e pendentes desde Amesterdão: a democratização das instituições e a melhoria da sua eficácia tendo em vista o alargamento. No mesmo sentido ia também o relatório da Comissão de 26 de Janeiro de 2000.

A CIG iniciou os seus trabalhos e a Presidência portuguesa, fiel ao compromisso assumido perante a Câmara, apresentou uma série de temas que ultrapassavam o mandato ambíguo de Helsínquia. Apesar dos esforços de alguns Estados-Membros, a maioria manifestou-se muito pouco receptiva ao alargamento da maioria qualificada e declaradamente contra o alargamento da agenda da Conferência.

Foi claro desde o primeiro momento que a condição para qualquer acordo seria o sistema de voto por maioria qualificada no Conselho, e que todas as outras questões dependeriam da obtenção de um entendimento sobre esse tema e ainda do tipo de acordo obtido. Um alargamento excessivo da agenda, segundo os seus adversários, podia, para além disso, pôr em risco o prazo fixado para a conclusão da Conferência e o êxito nessa matéria e, conseqüentemente, o próprio processo de alargamento. Paradoxalmente, perante o que sucedeu no Conselho Europeu de Nice, pode afirmar-se que o voto no Conselho era o tema menos preparado de todos os que a Conferência abordou ao longo de 10 meses.

Abordar o debate sobre o sistema de voto no Conselho relacionado com a composição da Comissão e, em menor medida, com a composição do Parlamento, significava enfrentar uma reformulação do peso relativo e da respectiva capacidade de influência dos Estados-Membros, facto com que nenhuma Conferência Intergovernamental se vira tão decididamente confrontada desde os Tratados de Roma.

Nestas circunstâncias, às dificuldades inerentes ao sistema intergovernamental de reforma dos Tratados, veio juntar-se a extrema complexidade da tarefa, pelo que em lugar de uma reflexão sobre os mecanismos institucionais adequados para garantir a democracia e a eficácia numa Europa de 27 Estados, o debate procurava uma resposta a outra pergunta totalmente diferente. O que é que é necessário mudar para que o alargamento seja aceitável para cada um dos 15 Estados-Membros?

O Conselho Europeu de Feira fixou a agenda da Conferência após o relatório da Presidência portuguesa que reflectia fielmente a situação das negociações na CIG. Aos dois temas fundamentais, previstos no Protocolo sobre as Instituições – votação no Conselho e dimensão da Comissão – aos quais, em Helsínquia, tinha sido acrescentado o alargamento da maioria qualificada, foram incluídas na agenda a reforma de todas as instituições e órgãos da União e a cooperação reforçada, bem como a reformulação do artigo 7º sobre o respeito dos direitos fundamentais na União.

## **I. A reforma institucional**

### **Adopção de decisões no Conselho :Votação por maioria qualificada**

Ao abordar esta questão, a CIG não partia do zero. Em Amesterdão chegou-se a um acordo de princípio que figura no Protocolo sobre as instituições e que todos os Estados-Membros se tinham declarado dispostos a respeitar: o novo sistema devia incluir uma compensação aos maiores Estados pela perda de um segundo comissário. Para além disso, a formulação concreta do sistema, dupla maioria ou de uma ponderação de votos, permanecia em aberto.

Importa recordar que qualquer sistema de ponderação tem implícitos dois elementos: o número mínimo de Estados necessários para reunir os votos para a adopção de uma decisão e a percentagem de população que esses Estados representam. Para além disso, um sistema de ponderação é na realidade uma dupla maioria “corrigida” dado que a ponderação, embora tendo em conta os dados demográficos, não corresponde ao peso relativo da população e atribui uma maior importância ao elemento “Estados”.

No actual sistema (artigo 205º TCE), os 62 votos necessários para tomar uma decisão por maioria qualificada (importa recordar que quando se delibera por unanimidade cada Estado tem um voto) significam que pelo menos 8 Estados, representando 58% da população europeia, apoiam essa decisão. Ao invés, implica também uma minoria de bloqueio ou, o que é o mesmo, que 26 votos podem impedir a adopção de uma decisão, isto é, 3 “grandes” Estados (que representariam entre 42 e 52% da população) ou 7 “pequenos” Estados (que representariam apenas 12,3% da população).

Se o actual sistema fosse aplicado a uma União de 27 Estados, para adoptar uma decisão seriam necessários, no mínimo, 14 Estados representando 50% da população. Uma decisão poderia ser bloqueada por 4 “grandes” Estados ou 13 “pequenos” que representariam apenas 10% da população europeia. A diferença essencial entre as duas situações é o factor demográfico, quer no que se refere à opção das decisões quer à minoria de bloqueio. Isto deve-se ao facto de a grande maioria dos Estados candidatos serem de pequenas dimensões.

Como consequência de tudo isto, a posição relativa dos “grandes” Estados seria enfraquecida. Este pressuposto entraria em contradição com a compensação pela perda de um segundo comissário, prevista no protocolo. Esta problemática provocou uma posição crispada dos “grandes” Estados durante as negociações do Tratado, ao ponto de alguns analistas terem falado de complexo de Lilliput, ou seja, o receio de que os Estados de maior dimensão possam (no caso hipotético de uma deliberação opor “grandes” contra “pequenos”) ser vencidos pelo conjunto dos Estados de menor dimensão.

O Parlamento e a Comissão tinham proposto um sistema de dupla maioria “simples”: uma decisão seria adoptada se obtivesse o voto favorável de uma maioria de Estados que

representasse a maioria da população. Como já se constatou, esta proposta tem um resultado quase idêntico ao actual sistema aplicado numa União de 27 Estados e teria poucas possibilidades de se impor tendo em conta precisamente que a rejeição desta situação estava na origem do processo de reforma. As diferenças substanciais e as vantagens desse sistema relativamente à ponderação de votos eram a simplicidade, a transparência e a facilidade de compreensão.

O Parlamento Europeu, ao formular a sua proposta, na resolução de 13 de Abril de 2000, partia de um conceito baseado no princípio da dupla legitimidade da União. A definição de maioria qualificada no Conselho como a de uma maioria de Estados que representem pelo menos a maioria da população da União reflectia, por um lado, a natureza da instituição que representa os Estados e respondia, por outro lado, à constatação de que no actual sistema de tomada de decisões, o Conselho beneficia de uma posição preponderante que torna necessária uma correcção baseada na população. Equilibram-se assim os direitos dos Estados que compõem a União e as exigências democráticas. No entanto, esta definição completava-se com a proposta relativa ao próprio Parlamento baseada na melhoria da representatividade da Câmara como corresponde à sua natureza de instituição que representa os povos da União. O alargamento da co-decisão e, em geral, das competências do Parlamento (também exigido na referida resolução) significaria um melhor equilíbrio entre os dois ramos do poder legislativo na União, o que permitiria garantir a lógica de um Conselho no qual predominaria a legitimidade dos Estados e de um Parlamento onde predominaria a legitimidade dos cidadãos.

Nos seus 10 meses de vida, a CIG apenas estudou projecções quantificadas de voto a nível do Conselho. Poderia inclusivamente pensar-se que havia uma vontade deliberada de deixar a solução desta questão aos Chefes de Estado e de Governo e, com ela, a questão da dimensão da Comissão e da composição do Parlamento, como de facto aconteceu.

Os debates abordaram os parâmetros gerais do sistema. Assim, tornou-se claro desde o início que a quase totalidade dos “pequenos” Estados preferiam um sistema de dupla maioria que garantisse que o apoio de uma maioria de Estados seria necessária para a adopção de qualquer decisão. Os “grandes” Estados preferiam uma reponderação a seu favor embora isso implicasse que uma decisão pudesse ser tomada por uma minoria de Estados. Porém, sempre se verificou um consenso quanto à necessidade de que o apoio em termos demográficos deveria ser semelhante ao actual (58%, embora historicamente nunca tenha sido tomada uma decisão com menos de 62% da população europeia). Nas vésperas do Conselho Europeu de Nice, o sistema da dupla maioria (maioria de Estados e aproximadamente 60% da população) era a posição claramente dominante.

Para além dos parâmetros gerais do sistema em termos de Estados e de população e a capacidade de influência de cada Estado relativamente ao conjunto, outro factor desempenhou um papel fundamental na determinação do sistema adoptado: o peso relativo por grupos de Estados. O actual sistema de ponderação nivela países com um peso demográfico muito diferente. Modificar esses equilíbrios, que têm um forte impacto na visibilidade da repartição do poder, revelou ser de uma extrema dificuldade durante a CIG e determinou em larga medida o método finalmente adoptado. Só isso explica, por exemplo, a posição francesa a favor da ponderação que, paradoxalmente, reduz o seu peso relativo no conjunto: pense-se que os 29 votos franceses representam, numa EU a 27, 8,40% do total, enquanto que num sistema de dupla maioria com os mesmos parâmetros adoptados em Nice (maioria de Estados e 62% da população), o peso da

França seria diferente com os seus 12,31% de população. Aliás, a França não foi o único país sensível a este tipo de preocupação.

Para analisar as decisões adoptadas em Nice, é necessário fazer um esforço de distanciamento. É necessário separar o teor das discussões (que, como toda a luta pela repartição do poder, tem uma componente nacionalista afastada da visão de conjunto) do próprio resultado das negociações. Na opinião dos relatores, o método de votação adoptado em Nice é o resultado de uma conciliação entre a satisfação de cada Estado-Membro em particular e um compromisso aceitável, que tem por definição o mérito de ser fruto do consenso.

O *protocolo sobre o alargamento* do Tratado de Nice, no seu artigo 3º, modifica, a partir de 1 de Janeiro de 2005, o artigo 205º do Tratado CE e estabelece um novo sistema de voto por maioria qualificada no Conselho para os *actuais 15 Estados-Membros*. A repartição de votos ponderados modifica-se a favor dos 5 maiores Estados através de um leque mais amplo que vai de 4 votos para o Luxemburgo até aos 29 da Alemanha, França, Reino Unido e Itália. Os grupos homogêneos de Estados mantêm-se com a excepção da Holanda que se separa, com 13 votos, dos 12 que recebem a Grécia, a Bélgica e Portugal.

O Protocolo estabelece que *as decisões serão tomadas* quando se alcancem 169 votos (71,30% face aos actuais 71,26%) de um total de 237. Obter 169 votos significa o apoio de uma maioria de Estados (8 no actual sistema) e de pelo menos 60% da população (no actual sistema pode tomar-se uma decisão com o apoio de 58,15%). O Protocolo acrescenta mais dois elementos: a exigência de que pelo menos uma maioria de Estados participe na decisão (cláusula que na EU a 15 resulta completamente inútil uma vez que 169 votos implicam já pelo menos 8 Estados) e uma cláusula de verificação demográfica não automática, graças à qual um Estado pode solicitar que se controle se uma determinada votação representa 62% da população. Esta cláusula é de facto um mecanismo que facilita o eventual bloqueio de uma decisão por parte da Alemanha e constitui a compensação que esta obteve por manter a igualdade do seu número de votos com a França, o Reino Unido e a Itália, apesar de ter mais 20 milhões de habitantes.

O novo sistema torna mais difícil bloquear a tomada de decisões na União em termos de percentagem de população: actualmente, 7 Estados representando 12,3% da população (que reúnem 26 votos) podem impedir a adopção de uma decisão; com o novo sistema são necessários 8 Estados representando 13,79 % da população para reunir os 69 votos necessários. Do ponto de vista do número mínimo de Estados que podem bloquear uma decisão a situação mantém-se: três Estados, embora não os mesmos, podem bloquear em ambos os sistemas; actualmente três grandes Estados (incluindo a Espanha) podem bloquear uma decisão. Com o novo sistema poderão fazê-lo dois grandes Estados e um médio (por exemplo Portugal) e graças à cláusula de verificação demográfica se um dos Estados for a Alemanha, pode impedir a adopção de uma decisão com outro grande Estado e qualquer terceiro Estado, à excepção do Luxemburgo.

Da análise do acordo adoptado em Nice resulta que, apesar da sua apresentação complexa, o novo sistema de votação é muito similar ao actual, com uma reponderação a favor dos 5 maiores Estados e tornando explícitos os dois factores – Estados e população – que actualmente estão implícitos no sistema.

O projecto de Tratado traça em duas declarações a *evolução do sistema* de votação ao longo do processo de alargamento da União até um total de 27 Estados. Quer a Declaração sobre o

alargamento quer a Declaração sobre o limite máximo da maioria qualificada e a minoria de bloqueio constituem meros compromissos políticos e contêm a posição comum que os Quinze se comprometeram a manter nas negociações de adesão. Os elementos fundamentais do processo de adaptação previsto são:

- a atribuição prévia aos novos Estados dos respectivos votos ponderados;
- o leque dentro do qual terá que mover-se o limite máximo para a tomada de decisões que poderá oscilar entre uma percentagem inferior à actual: 71,26%, e um máximo de 73,4%;
- o resultado final do sistema numa União de 27 Estados.

Para além disso, os dois mecanismos estabelecidos no protocolo sobre o alargamento – o mínimo de Estados e a cláusula de verificação demográfica – poderão funcionar durante o processo como cláusulas de salvaguarda. No que respeita ao restante, o sistema terá que ser adaptado a cada nova adesão dentro dos limites estabelecidos no protocolo e nas 2 declarações.

Numa *União de 27 Estados* (segundo a Declaração sobre o limite máximo da maioria qualificada e a minoria de bloqueio) as decisões serão adoptadas quando estiverem reunidos 255 votos (73,91%) de um total de 345.

Treze Estados poderiam reunir esses 255 votos, o que significa que com 27 Estados entra em funcionamento a cláusula que exige que uma maioria de Estados participe na decisão, o que implica que mesmo com 255 votos seria necessário o apoio de mais um Estado e também que 14 Estados constituem uma minoria de bloqueio embora possam representar apenas 11,62% da população.

Duzentos e cinquenta e cinco votos significam, no mínimo, cerca de 58,39% da população, o que é corrigido com a cláusula demográfica que funciona do mesmo modo que na EU a 15.

Em suma, os parâmetros do sistema são muito semelhantes aos actuais. Que o limite máximo seja 73,91% dos votos, ou seja superior ao actual, 71,26, deixa de ser significativo na medida em que se refere a uma distribuição diferente de votos. Não são os votos que contam mas os Estados que os reúnem. Nesta perspectiva será necessária uma maioria de Estados (14) como acontece actualmente. As exigências do ponto de vista demográfico são análogas, 58,39%; a cláusula demográfica apenas altera a situação para a Alemanha, como se viu.

Na opinião dos relatores, a tese defendida pelo Parlamento Europeu teria facilitado a tomada de decisões; a fórmula finalmente estabelecida no Tratado é o resultado do consenso exigido pela unanimidade requerida para qualquer revisão dos Tratados. Não obstante, esse consenso permitiu abrir o caminho para o alargamento. Só o tempo poderá provar a eficácia ou a ineficácia do sistema.

## **A Comissão**

O Parlamento Europeu defendeu em todas as suas resoluções o papel da Comissão como o motor do processo de construção europeia e, em especial, o seu papel-chave no exercício dos poderes normativos da União Europeia através do monopólio do direito de iniciativa e de proposta. Daí o interesse do Parlamento no que respeita ao tratamento que a CIG de 2004 irá dar à Comissão Europeia e à sua composição.

A composição da Comissão foi alvo durante a Conferência das mesmas dificuldades que a votação por maioria qualificada no Conselho. Desde o início ficou patente que a maior parte dos Estados-Membros rejeitavam frontalmente a perda, evidentemente temporária, do seu comissário. Face aos argumentos de eficácia e de defesa da colegialidade avançados por quem desejava limitar o número de comissários, respondia-se com a necessidade de garantir a visibilidade da União e a legitimidade da Comissão perante os cidadãos. Inclusivamente tendo em vista a adesão, muitos insistiram no facto de os novos Estados-Membros deverem contar com um comissário desde o momento da adesão, se não se quiser pôr em perigo o êxito da sua integração.

Nem o Parlamento nem a Comissão se pronunciaram abertamente a favor de uma ou de outra posição. O motivo era evidente. O debate sobre o número de comissários estava intrinsecamente ligado à ponderação dos votos no Conselho; qualquer compromisso deveria responder às duas questões. Dada a sua condição de não negociadores na CIG, nem a Comissão e muito menos o Parlamento Europeu estavam em condições de dispor de um “pacote de compromisso”. O Parlamento e a Comissão insistiram na urgência de reforçar o papel do Presidente e de proceder a uma reorganização interna, caso se opte por uma Comissão composta por um nacional de cada Estado-Membro.

O protocolo sobre o alargamento modifica o artigo 213º em duas fases:

- com a primeira modificação que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2005, a Comissão contará com um comissário por Estado-Membro;
- com a segunda, que entrará em vigor quando a União contar com 27 Estados (após a assinatura do último tratado de adesão), o Conselho fixará por unanimidade o número de membros da Comissão, que deverá ser inferior ao número de Estados, bem como as modalidades de rotação paritária. O protocolo acrescenta que a rotação se processará por forma a que nenhum Estado esteja ausente do colégio mais do que um mandato consecutivo e que os sucessivos colégios deverão reflectir de um modo satisfatório a diversidade demográfica e geográfica da União.

Embora adiando a sua aplicação, facto que muitos considerarão adequado, sobretudo tendo em conta que é a melhor maneira de garantir que todos os novos Estados-Membros disponham de um comissário desde o momento da sua adesão, tal como afirma o Protocolo, não há dúvida de que a Conferência foi capaz de decidir uma das questões mais difíceis de todas as que foram apresentadas.

Mas, mais importante do que a composição, são as outras modificações do Tratado relativas à nomeação do Presidente e dos membros da Comissão bem como o reforço do papel do Presidente.

A designação e a nomeação do Presidente pelo Conselho reunido ao nível de Chefes de Estado e de Governo, por maioria qualificada, para além de garantir melhor a racionalidade da selecção que deixará de estar submetida a vetos, dará uma maior relevância à sua aprovação por parte do Parlamento. O mesmo se aplica à designação dos comissários e do voto de investidura do colégio no seu conjunto.

Igualmente significativo é o reforço do papel do Presidente, insistentemente solicitado pelo Parlamento:

- o presidente decide a organização interna da Comissão;
- pode modificar a distribuição de pastas durante o mandato;
- nomeia os vice-presidentes após a aprovação do colégio;
- pode solicitar a um comissário a sua demissão após ter obtido o apoio do colégio.

Em suma, com as acordos de Nice, a Comissão acentua o seu carácter de instituição supranacional e independente e evita-se o perigo, inerente a algumas propostas, de converter a Comissão Europeia num mero secretariado do Conselho. Consideramos que, com a entrada em vigor do novo Tratado, a Comissão estará em melhor posição para definir, com toda a responsabilidade e imparcialidade, os interesses comunitários.

## **A composição do Parlamento Europeu**

A composição do Parlamento Europeu baseia-se, actualmente, num sistema de proporcionalidade regressiva. Na sua Resolução de 13 de Abril de 2000, o Parlamento havia advogado uma repartição de lugares mais consentâneo com o peso demográfico dos Estados. Sem entrarmos num debate sobre a repartição de lugares por Estado que, como já foi dito em relação ao Conselho, é fruto de consenso, chama-se a atenção para a impossibilidade de se encontrar qualquer lógica, nem regressiva nem proporcional, quando à República Checa e à Hungria são atribuídos menos lugares do que a outros Estados com um peso demográfico semelhante. Esta anomalia deverá ser resolvida durante a negociação dos tratados de adesão, já que a Declaração sobre o Alargamento, onde figura a repartição de lugares para uma União com 27 Estados-Membros, tem meramente o valor de um compromisso político.

No que se refere ao processo de alargamento, a adaptação da composição do Parlamento às sucessivas adesões é complexa, provavelmente incerta e não isenta de riscos. O Protocolo sobre o alargamento, que modifica o artigo 190º do TCE, a partir de 1 de Janeiro de 2004 e com efeito na legislatura de 2004-2009, estabelece o número de deputados eleitos em cada Estado-Membro mas também refere que, enquanto não se atingir o limite de 732, se aumentarão proporcionalmente os lugares por Estado-Membro, fixando-se um limite: nenhum poderá ter mais representantes do que os que correspondem à actual legislatura de 1999-2004, o que significa que, se não for assinado nenhum Tratado de Adesão antes de 1 de Janeiro de 2004, o número de deputados por Estado-Membro será o mesmo que o actual.

No que respeita às adesões que possam ter tido lugar durante uma legislatura, aos novos Estados-Membros ser-lhes-ão atribuídos os deputados que lhes correspondam de acordo com a Declaração sobre o Alargamento e aplicar-se-lhes-á o mesmo aumento proporcional que aos outros Estados-Membros. O limite de 732 pode ser superado provisoriamente até ao final da legislatura em questão (algo que o Parlamento havia aceite na sua Resolução de 30 de Novembro de 2000). Isto significa que, se não houver adesões antes de 2004, ou se estas forem poucas, e que se um grande número de adesões tiver lugar entre 2004 e 2009, a superação do limite de 732 poderá ter dimensões consideráveis com todos os problemas que isso comportaria.

Será ao Conselho a quem caberá a decisão sobre o número concreto de deputados por país para cada legislatura. Como no Protocolo, surpreendentemente, nada se diz, supõe-se que o Conselho decidirá por maioria simples.

Com o sistema introduzido no Tratado de Nice é impossível calcular *a priori* quer o número de deputados por Estado-Membro, quer o número de deputados total até à legislatura seguinte àquela em que termine o processo de adesão dos 12 Estados com os quais se mantêm negociações. Poderá perfeitamente ocorrer que o quadro previsto na Declaração não se aplique até 2014.

Se é difícil encontrar qualquer critério de ordem “constitucional” no qual o sistema de votação por maioria qualificada do Conselho se inspire, ainda é mais difícil adivinhar a lógica subjacente à composição do Parlamento Europeu que, na opinião dos relatores, serviu, na realidade, para equilibrar a decisão em matéria de ponderação dos votos. Provavelmente, pela mesma razão, se aumentou o limite máximo de deputados estabelecido em Amesterdão, que será, doravante, de 732.

## **O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância**

A reforma do Tribunal de Justiça constitui um dos indiscutíveis sucessos de Nice. O objectivo da reforma era o de agilizar a administração da justiça comunitária preservando a unidade do direito comunitário.

A reforma afectou tanto o Tribunal de Justiça como o Tribunal de Primeira Instância. Poderia mesmo dizer-se que a reforma se articula em torno do novo papel deste último.

O Tribunal de Justiça será composto por um magistrado por Estado-Membro o que, na realidade, perpetua a situação implícita no Tratado actual. A grande novidade é a criação junto da Assembleia do Tribunal de uma Grande Secção, cujas particularidades se especificam no Estatuto anexo ao Tratado.

O Tribunal de Primeira Instância será também composto por um magistrado por Estado-Membro. As duas grandes novidades no que diz respeito a este Tribunal são a possibilidade de criar secções especializadas e o substancial aumento das suas competências com o objectivo de aliviar o volume de trabalho do Tribunal de Justiça. Para além dos recursos de fiscalização da legalidade, por omissão, sobre a responsabilidade contratual da Comunidade e os litígios entre a Comunidade e os seus agentes, o Tribunal poderá também ser competente para conhecer uma parte das questões prejudiciais. Caber-lhe-á, igualmente, pronunciar-se sobre os recursos interpostos contra as decisões das secções jurisdicionais especializadas. Essas decisões poderão ser reanalisadas, de modo excepcional, pelo Tribunal de Justiça, quando exista um risco sério para a coerência ou a unidade do direito comunitário.

A grande novidade para o Parlamento foi a de ter visto reconhecida no Tratado a sua legitimação activa para apresentar recursos de fiscalização de legalidade (artigo 230º) contra as instituições comunitárias, nas mesmas condições que os Estados-Membros, o Conselho e a Comissão. Poderá, ainda, solicitar o parecer do Tribunal sobre a compatibilidade com os Tratados de qualquer acordo internacional em preparação (artigo 300º, nº 6).

Nesta reforma, que coincide, em linhas gerais, com as solicitações do Parlamento, há algo que chama a atenção: tendo em conta que os comissários e o presidente da Comissão passarão a ser designados e nomeados pelo Conselho e por maioria qualificada, os dois tribunais serão, a partir da entrada em vigor do Tratado de Nice, as únicas instituições comunitárias cujos membros serão



nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros. Os magistrados das secções especializadas serão, no entanto, nomeados pelo Conselho por unanimidade.

## **O Tribunal de Contas**

As principais modificações trazidas pelo projecto de Tratado referem-se:

- à sua composição – o Tribunal será composto por um nacional de cada Estado-Membro, actualmente são 15, o que na prática significará o mesmo. Embora o Parlamento, na sua Resolução de 13 de Abril de 2000, tenha pedido um número fixo de membros, não precisou qual deveria ser este número;
- ao procedimento para a nomeação dos seus membros: o Conselho decidirá por maioria qualificada;
- à criação de secções especializadas a que o Tribunal fica autorizado;
- ao estabelecimento, pelo próprio Tribunal, do seu Regulamento Interno, que deverá ser aprovado pelo Conselho por maioria qualificada;
- à declaração de fiabilidade, que poderá ser completada com apreciações específicas sobre cada âmbito da actividade comunitária.

Estas modificações significam o reforço da posição do Tribunal; para além delas, uma declaração anexa ao Tratado convida o Tribunal e as instituições nacionais de fiscalização a melhorar a sua colaboração e permite ao Presidente do Tribunal estabelecer um comité de contacto com os presidentes das instituições nacionais, indo assim ao encontro do solicitado pelo Parlamento na referida resolução: fortalecer os poderes de fiscalização do tribunal perante as administrações nacionais e regionais.

Não podemos deixar de mencionar que a proposta da Comissão, apoiada pelo Parlamento, de criar um ministério público europeu como órgão independente especializado na perseguição da fraude lesiva dos interesses financeiros da União junto das administrações nacionais, não foi consignado no novo Tratado.

## **O Comité Económico e Social**

A proposta da Comissão, apoiada pelo Parlamento, de incorporar no CES os representantes da sociedade civil foi integrada, embora de uma maneira menos ambiciosa do que a proposta pelos relatores na redacção final do artigo 257º do TCE que refere que o Comité será constituído pelos diferentes sectores de carácter económico e social da sociedade civil organizada. Às diversas categorias que este artigo mencionava juntam-se agora também os consumidores.

À luz do alargamento, o limite máximo de membros do Comité aumentou para um total de 350, o que significa que o número actual de representantes por Estado-Membro na UE a 15 não se alterará. A manutenção do número de membros do CES foi determinada pela necessidade de conservar o número de membros do Comité das Regiões, cuja composição é muito mais problemática. Muda também o procedimento para a nomeação dos membros, a que o Conselho procederá por maioria qualificada.

## **O Comité das Regiões**

As modificações trazidas pelo projecto de tratado são mais significativas no que se refere a este Comité.

Em primeiro lugar, os seus membros deverão doravante ser detentores de um mandato eleitoral no seio de uma autarquia regional ou local ou ser politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita. Trata-se de uma reivindicação reiterada pelo Parlamento. Esta exigência aparece de novo reforçada ao prever-se, também no artigo 263º, a substituição de qualquer membro do Comité que tenha perdido o seu mandato eleitoral.

O número de representantes por Estado-Membro no Comité não foi modificado e o número total de membros após as adesões foi aumentado até a um máximo de 350. Isto foi imposto pela necessidade de se preservar a representação das regiões constitucionalmente reconhecidas nos Estados de estrutura federal ou fortemente regionalizada. Recorde-se que, por essa mesma razão, o Parlamento havia apoiado, na sua citada resolução de Abril, a manutenção do número actual de membros.

O Conselho, por maioria qualificada, decidirá doravante a lista dos membros do Comité das Regiões.

Deve-se salientar que as decisões por maioria qualificada sobre as nomeações para o Tribunal de Contas e para o Comité serão tomadas, de qualquer modo, em conformidade com as propostas feitas por cada Estado-Membro. Esta precisão introduzida nos artigos correspondentes do Tratado provoca uma certa perplexidade e leva a que nos perguntemos sobre a efectividade dessa maioria qualificada.

## **II. A extensão do voto por maioria qualificada**

Uma declaração anexa ao Tratado de Amesterdão e assinada pela Bélgica, a Itália e a França manifestava a necessidade de se fortalecerem as instituições e, em especial, de se ampliar o procedimento de votação por maioria qualificada. Esta declaração manifestava, de facto, a frustração daqueles Estados perante os resultados da insuficiente reforma dos Tratados. Também o nº 14 da Resolução do Parlamento Europeu de 19 de Novembro de 1997 lamentava as insuficiências daquele Tratado.

O tema foi acrescentado a esta CIG de forma tímida no início e firme mais tarde, para se converter em matéria que, pelo menos do ponto de vista estatístico, mais horas de trabalho custou aos representantes pessoais na Conferência.

O aumento dos Estados-Membros para 27 significará uma diversificação dos interesses e uma maior heterogeneidade das culturas políticas, capazes de paralisar a tomada de decisões nos domínios submetidos à votação por unanimidade do Conselho. Não eram só o Parlamento e a Comissão que estavam conscientes deste risco, pois numerosos Estados partilham a mesma preocupação. A prova do que afirmamos é o interesse demonstrado e o esforço realizado na CIG

para facilitar a aplicação do mecanismo das cooperações reforçadas, interesse este que foi aumentando à medida que se tornavam patentes as dificuldades em realizar progressos significativos na extensão do voto por maioria qualificada. Alguns agiam como se a cooperação reforçada pudesse paliar a paralisia legislativa: se a integração do conjunto não pode progredir – pareciam dizer - pelo menos que não impeça a integração dos mais ambiciosos.

Para o Parlamento, a extensão da votação por maioria qualificada deveria inserir-se num processo de racionalização e de democratização paralelo aos procedimentos de tomada de decisões na União. Aplicando sempre o princípio fundamental (e consensual) da dupla legitimidade da União aos procedimentos decisórios, o Parlamento tem vindo a defender que a regra geral nos assuntos de carácter legislativo devia ser a votação por maioria qualificada no Conselho acompanhado da co-decisão com o Parlamento. Conciliar-se-ia assim a eficácia no processo de tomada de decisões com a legitimidade democrática dos procedimentos. No entanto, as matérias de carácter constitucional, que carecem de ratificação por parte dos parlamentos nacionais, deveriam continuar a ser submetidas à regra da unanimidade.

Se a reforma das instituições não foi guiada por princípios de ordem geral, o tratamento dos procedimentos decisórios na CIG também não teve melhor sorte. Isto, apesar dos esforços da Presidência portuguesa para racionalizar o debate partindo de uma determinada classificação das disposições dos tratados. Essa intenção não teve êxito e a Conferência negociou caso a caso a lista, já por si reduzida, de bases jurídicas submetidas a discussão. O Tratado de Amesterdão era, além disso, demasiado recente e uma boa parte dos Estados mostrava-se reticente em reabrir o debate. A título de exemplo, pode-se recordar que a Presidência portuguesa, na referida classificação, havia apresentado sob o título “Anomalias institucionais” as bases jurídicas submetidas a unanimidade no Conselho e a co-decisão com o Parlamento. Certas delegações sustentaram que se aqueles casos tinham de ser considerados anomalias, poderiam muito bem resolver-se substituindo a co-decisão pela consulta simples do Parlamento.

Não esqueçamos, no entanto, que ao tentar suprimir o procedimento de cooperação que se aplica ainda a quatro disposições do capítulo monetário do Tratado CE, a posição unânime da Conferência foi a de o substituir pela consulta simples do Parlamento. Foi o Conselho ECOFIN que, duas semanas apenas antes da Cimeira de Nice, se opôs a esta atitude classificando-a de retrocesso institucional. Se o “podia ter sido pior” fosse um dos critérios para julgar o projecto de tratado – o que não é, de modo algum, o critério dos relatores -, a manutenção do procedimento de cooperação seria um sólido motivo de satisfação.

O Conselho insistiu nos dados quantitativos do exercício de extensão do voto por maioria qualificada. A maioria qualificada aplicar-se-á a 35 novos casos, dos quais 22 imediatamente após a entrada em vigor do Tratado e os restantes numa data posterior ou após uma decisão do Conselho tomada por unanimidade, evitando-se assim pelo menos a realização de uma nova Conferência Intergovernamental.

Então, qual é o alcance qualitativo da reforma? Pelo menos 8 dos novos artigos sujeitos a maioria qualificada são nomeações, a mais significativa das quais é a designação e a nomeação do presidente e dos membros da Comissão. As demais disposições são de importância desigual. Nos temas que poderiam qualificar-se de “substanciais”, os resultados foram também desiguais, devido, entre outras coisas, ao facto de, para além de se discutir “caso a caso” se ter imediatamente começado a negociar por parágrafos. Mas o que chama verdadeiramente a

atenção é a quantidade de declarações, excepções, cláusulas de salvaguarda e adiamentos não já para uma data concreta mas sim condicionados à adopção de decisões conexas, que acompanham a maior parte das bases jurídicas significativas já decididas.

Encontramo-nos uma vez mais perante dificuldades intrinsecamente decorrentes do método intergovernamental de negociação que, nesta Conferência, foram, além disso, potenciadas pela necessidade de se chegar a um acordo em matéria institucional, facto que aplanou o caminho para múltiplos vetos cruzados à extensão da maioria qualificada.

A co-decisão com o Parlamento constituiu uma preocupação menor durante a Conferência e os resultados estão à vista. O projecto de tratado prevê 6 novos casos de co-decisão (se incluirmos as disposições do Título VI do TCE, nas quais a co-decisão e a maioria qualificada ficam condicionadas a uma decisão unânime do Conselho). Dos novos casos de maioria qualificada, apenas três de natureza legislativa ficam à margem da co-decisão; os regulamentos financeiros, as medidas internas de aplicação dos acordos de cooperação e os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão, mantendo-se estes submetidos ao parecer favorável do Parlamento. Trata-se de temas que se revestem de uma importância particular devido às suas importantes implicações orçamentais. A sua exclusão da co-decisão provoca a persistência de um desequilíbrio injustificável entre os poderes orçamentais do Parlamento e as suas competências legislativas. A sensibilidade política dos Estados-Membros no que se refere às questões orçamentais revela-se com especial intensidade em matéria de Fundos Estruturais e de co-decisão; daí que a aplicação da maioria qualificada não só é remetida para uma data posterior à entrada em vigor do Tratado (1 de Janeiro de 2007) como fá-la depender de uma condição suplementar: que tenham sido previamente aprovadas as próximas perspectivas financeiras.

Na realidade, o mais grave é que, esta Conferência, ao recusar-se a considerar a passagem para a co-decisão das matérias anteriormente sujeitas a maioria qualificada, negou um princípio institucional fundamental, com base no qual se realizaram substanciais progressos em Amesterdão: a co-decisão deve acompanhar, de um modo geral, o voto por maioria qualificada nos assuntos de natureza legislativa.

Embora o mais significativo dos procedimentos de participação do Parlamento na actividade legislativa seja a co-decisão, este não é o único. Só foram acrescentados dois novos casos de parecer favorável (como mais adiante se verá). O Parlamento reivindicava a aplicação deste procedimento para a maioria das nomeações e também para ratificação de acordos internacionais, matéria onde a confusão de competências se alia à ambiguidade nos procedimentos, contribuindo todos estes aspectos para enfraquecer a posição da União no mundo (este facto está particularmente patente no âmbito da política comercial, em relação à qual as modificações introduzidas no Artigo 133º resultam claramente insuficientes).

Na opinião dos relatores, o alargamento da votação por maioria qualificada constituía um dos pontos fundamentais da CIG, quer na perspectiva do processo de alargamento, quer do ponto de vista do aprofundamento na integração europeia. A equação maioria qualificada = aplicação do processo de co-decisão, é uma exigência do princípio democrático. Perante os acordos de Nice, os relatores consideram estes resultados claramente insuficientes.

### **III. A cooperação reforçada**

Apesar da sua incorporação tardia na ordem do dia da Conferência, a cooperação reforçada converteu-se num dos pontos fortes do exercício da reforma e despertou um interesse inusitado se tivermos em conta que, atendendo à sua recente incorporação nos Tratados, não tinha tido oportunidade alguma de ser aplicada.

Como sugeríamos mais acima, para numerosos Estados-Membros, a cooperação reforçada poderia atenuar uma extensão insuficiente da votação por maioria qualificada e impedir uma eventual paralisia na sequência do alargamento. Na sua resolução de 25 de Outubro de 2000, inscrita no relatório apresentado pelo Deputado Gil Robles, o Parlamento advertia, precisamente, contra a ilusão de considerar as cooperações reforçadas uma alternativa à votação por maioria qualificada.

O objectivo fundamental da reforma era o de facilitar a aplicação do mecanismo, eliminando o direito de veto mediante o recurso ao Conselho Europeu. Este objectivo foi plenamente alcançado no primeiro e terceiro pilares, âmbitos para os quais o Tratado de Amesterdão concebera as cooperações reforçadas.

O papel do Parlamento no procedimento de autorização foi reforçado, embora não tanto como o desejaria. A Assembleia considerava que o seu parecer favorável era a garantia democrática que devia acompanhar o desaparecimento do direito de veto. No terceiro pilar, o direito de informação transforma-se numa consulta obrigatória. No primeiro pilar mantém-se o processo de consulta enquanto regra geral; porém exige-se o parecer favorável do Parlamento quando a cooperação reforçada tiver como objecto uma das matérias sujeitas a co-decisão. Embora este mecanismo assegure o paralelismo entre as competências “ordinárias” do Parlamento e a sua função na autorização das cooperações reforçadas, tal não deixa de ser paradoxal, se atendermos a que, na referida resolução de Outubro de 2000, o Parlamento defendia que as matérias sujeitas a votação por maioria qualificada (e, conseqüentemente, a co-decisão) não poderiam ser objecto de uma cooperação reforçada.

O terceiro elemento satisfatório da reforma é a incorporação da cooperação reforçada no âmbito do segundo pilar, embora esta satisfação deva ser relativizada. Em primeiro lugar, porque se limita à “aplicação” das acções e das posições comuns, ficando de fora tanto a aplicação de estratégias comuns como, muito significativamente, a política de defesa. Em segundo lugar, porque se prevê a possibilidade de vetar a sua autorização através do recurso ao Conselho Europeu. Em terceiro lugar, porque o papel do Parlamento fica reduzido a um mero direito de informação e, em quarto e último lugar, porque a função da Comissão fica reduzida a uma simples emissão de um parecer centrado na coerência da cooperação reforçada estabelecida pelas disposições dos Tratados.

O Parlamento Europeu insistira na concentração e uniformização das normas sobre a matéria que são diferentes no primeiro e terceiro pilar. Embora este facto não se tenha verificado a nível dos procedimentos, é certo que foram racionalizadas e harmonizadas as condições necessárias para a autorização da cooperação reforçada. Seria talvez conveniente aqui recordar que, embora tenha sido favorável a uma flexibilização da aplicação das cooperações reforçadas no quadro desta última reforma dos Tratados, o Parlamento mostrou-se, por várias vezes, reticente a este mecanismo. Reservas que se consubstanciam no desejo de evitar “uma Europa à la carte”. Por essa razão, o Parlamento insistiu na manutenção das condições que estavam já contempladas nos Tratados.

Esta exigência do Parlamento acabou por ser atendida. Efectivamente, mantiveram-se as condições, merecendo duas delas uma menção especial. O número de Estados necessários para lançar uma cooperação reforçada será de 8, número que embora actualmente constitua metade dos Estados-Membros (de acordo com as regras actuais), passará a representar, numa União de 27 Estados, menos de um terço dos mesmos, como pedido pelo Parlamento. A cláusula do “último recurso” que, para o Parlamento, deveria ser juridicamente vinculativa, permanece no domínio do político, tendo, porém, sido de alguma forma concretizada pela indicação de que só pode ser autorizada uma cooperação reforçada quando se tiver demonstrado que os seus objectivos não podem ser atingidos “num prazo razoável”.

#### **IV. A salvaguarda dos direitos fundamentais**

O artigo 7º do Tratado da União permite, desde Amesterdão, suspender alguns dos direitos de um Estado-Membro que viole, de forma grave e persistente, os Direitos Fundamentais.

A impossibilidade de agir no quadro da legalidade dos Tratados no “caso” austríaco revelou uma lacuna que o novo Tratado colmata através de um mecanismo de “alerta” que permite constatar, mediante uma decisão do Conselho (por maioria de quatro quintos dos seus membros), que o respeito dos direitos fundamentais num Estado-Membro da União está gravemente ameaçado. Importa assinalar o facto de ter sido a Áustria (que se encontrou indefesa perante a lacuna do Tratado) o primeiro país a pôr na Mesa uma proposta nesse sentido.

Para além de gozar de um direito de iniciativa, é obrigatório o parecer do Parlamento Europeu, o qual deverá ser aprovado por maioria de dois terços dos votos emitidos que representam a maioria dos seus membros.

#### **V. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**

A Convenção encarregada da elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia aprovou por consenso entre os seus quatro órgãos um projecto que foi examinado pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Biarritz, em 14 de Outubro de 2000, e que foi aprovado por unanimidade. Posteriormente, na sua resolução de 14 de Novembro de 2000 (inscrita no relatório Duff-Voggenhuber), o Parlamento aprovou igualmente a Carta que foi proclamada solenemente pelas três instituições no dia 7 de Dezembro de 2000, em Nice.

Desde a resolução Duff/Voggenhuber de 16 de Março de 2000, o Parlamento Europeu pronunciou-se inequivocamente a favor da incorporação da Carta nos Tratados. A posição do Parlamento tinha um fundamento lógico. Se o conteúdo da Carta era positivo – e deveria sê-lo dado o Conselho Europeu a ter aprovado por unanimidade – seria natural atribuir-lhe plenos efeitos jurídicos. No entanto, a lógica nem sempre se impõe por si mesma na construção europeia: seis Governos (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Países Baixos) opuseram-se à referida incorporação, bem como à solução de compromisso proposta pelo Parlamento que consistia na inclusão de uma referência à Carta no nº 2 do artigo 6º do TUE. Esta recusa levou ao paradoxo de ter sido rejeitada a referida referência, quando o mesmo artigo menciona a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais, a que a CIG recusou igualmente aderir.

A sua não incorporação no Tratado não significa, de modo algum, que a Carta não produza efeitos políticos, como o provam as referências à Carta no relatório elaborado por Ahtisaari, Frowein e Oreja sobre a situação na Áustria: os efeitos normativos que decorrem do firme compromisso do Parlamento e da Comissão de considerarem a Carta como uma referência imperativa de toda a sua legislação ou os efeitos jurisdicionais que resultam dos primeiros acórdãos dos Tribunais Constitucionais da Alemanha ou da Espanha que tomaram a Carta como parâmetro de referência.

A não inclusão da Carta nos Tratados é um resultado decepcionante para o Parlamento Europeu. A CIG 2004 permitirá recolocar esta questão que ficou em suspenso em Nice.

## **VI. Outras alterações ao Tratado**

**No que se refere à política externa e de segurança comum, assim como à política de defesa,** a Conferência Intergovernamental, nos seus trabalhos preparatórios, abordou apenas, por um lado, a aplicação do voto por maioria qualificada à nomeação de representantes especiais (artigo 23º TUE) e à celebração de acordos internacionais (artigo 24º TUE) e, por outro lado, a incorporação do mecanismo de cooperações reforçadas no segundo pilar.

Foi levado a cabo um debate mais amplo e em paralelo com a CIG no âmbito do Conselho Assuntos Gerais. Os dois relatórios apresentados respectivamente pelas presidências portuguesa e francesa tiveram como resultado alterações de alcance bastante limitado introduzidas no Tratado da União. Deste modo, o artigo 17º é alterado, sendo omitidas as formalidades para a integração da UEO na UE.

O que é realmente significativo é a introdução no Tratado (artigo 25º) do novo Comité Político e de Segurança, responsável pelo acompanhamento da situação internacional, e que contribuirá para a definição das políticas no âmbito da política externa e de segurança comum. O Comité supervisionará igualmente a execução das políticas acordadas, “sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão”. A incorporação deste Comité no Tratado era uma necessidade técnica, uma vez que as disposições actuais não lhe permitem receber plenos poderes para a gestão de crises, mas, por outro lado, talvez este Comité permita alcançar uma melhoria da coordenação das decisões.

Uma Declaração adoptada pela Conferência (a Declaração nº1) relativa à política europeia de segurança e de defesa reflecte os textos aprovados pelo Conselho Europeu de Nice nesta matéria e assinala que o Conselho Europeu deverá adoptar uma decisão para tornar essa política operacional, o mais brevemente possível, e o mais tardar em Laeken, baseando-se para isso nas disposições vigentes no Tratado da União Europeia, sem que a entrada em vigor do Tratado de Nice constitua um requisito prévio.

Em matéria de cooperação judiciária foi incorporada no Tratado (artigos 29º e 31º) **a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust)**. Composta por representantes das autoridades nacionais, o novo Tratado atribui-lhe como funções: contribuir para uma coordenação adequada entre as autoridades dos Estados-Membros competentes para a investigação e o exercício da acção penal; colaborar nas investigações relativas aos processos referentes a formas graves de criminalidade transfronteiriça, especialmente quando se trate de criminalidade organizada, tendo

em conta nomeadamente as análises da Europol; cooperar com a Rede Judiciária Europeia, designadamente a fim de facilitar a execução das cartas rogatórias e dos pedidos de extradição.

Será seguramente útil contar com uma nova forma de cooperação judiciária no novo Tratado da União, mas é lamentável que as novas disposições não lhe atribuam competências administrativas concretas e que a sua gestão seja regida pelo método intergovernamental.

Pela sua importância para o Parlamento, merece ser mencionada à parte a introdução de uma nova base jurídica no Tratado, a qual permitirá a adopção por maioria qualificada e em co-decisão de um **estatuto para os partidos políticos europeus** e, em particular, das regras relativas ao seu financiamento. De igual forma se deve mencionar com satisfação a passagem a maioria qualificada no Conselho da aprovação do **estatuto dos membros do Parlamento Europeu**. Lamentavelmente, as normas relativas ao regime fiscal continuarão a estar sujeitas à unanimidade.

\*\*\*\*\*

O Tratado de Nice inclui outras questões que, pela sua especificidade, exigiriam uma análise muito mais detalhada do que a realizada no presente documento.

## A DECLARAÇÃO SOBRE O FUTURO DA UNIÃO

A Declaração sobre o futuro da União traduz simultaneamente o êxito e o fracasso da Conferência Intergovernamental de Nice.

Constitui um fracasso, porque as disposições da referida Declaração são, na realidade, uma resposta a tudo aquilo que faltou em Nice. A sua existência é uma espécie de “*mea culpa*” que reflecte a insatisfação dos próprios autores do Tratado. Por outro lado, é um êxito já que constitui uma reacção que abre as portas a uma nova forma de pensar a “Europa”. Vê-lo-emos na análise dos diferentes elementos da Declaração.

Nice significou o esgotamento da fórmula intergovernamental de reforma dos Tratados enquanto método para fazer progredir a União. O nível das discussões nesta Conferência veio demonstrar que a soma dos quinze interesses nacionais não equivale necessariamente ao interesse comum.

Na Declaração propõe-se a realização de uma Conferência Intergovernamental no ano de 2004. Não poderia, aliás, ser de outra maneira, já que o Tratado de Nice não alterou o processo de revisão dos Tratados enunciado no artigo 48º TUE, subsistindo, assim, uma anomalia institucional que o Parlamento tem reiteradamente denunciado. No actual estágio da União Política não é possível continuar a encarar a União Europeia como se fosse um organismo internacional clássico. Simultaneamente, a Declaração dispõe que a CIG será antecedida de um “processo aberto”, cujos pormenores não define, mas ao qual comete funções concretas, enunciando os respectivos participantes.

Esse processo aberto significa, de qualquer modo, que deve ser realizado um amplo debate público no intuito de preparar a CIG de 2004. Querer-se-á, assim, evitar a esquizofrenia em que parece ter caído o debate em torno da construção europeia? Com efeito, cumpre recordar que as duas Conferências que prepararam o Tratado de Maastricht partiram de objectivos ambiciosos.



Nessa altura, era legítimo falar de estratégia. Os três Tratados da década transacta foram aplicando, aqui e ali, essa estratégia.

Curiosamente, a partir da Primavera de 2000, e paralelamente ao desenrolar de uma CIG de alcance e ambição modestos, realizava-se em diferentes fóruns políticos, ao mais alto nível, um debate de fundo (e os órgãos de comunicação social propagaram-no amplamente) em torno do futuro da União. Altos responsáveis vieram a público abordar os desafios da construção europeia e expor a sua visão do futuro.

Entretanto, a CIG prosseguia os seus trabalhos, ostentando uma indiferença obstinada à evolução do debate público. Neste aspecto, não nos enganemos, os protagonistas da Conferência Intergovernamental eram, ao fim e ao cabo, as mesmas individualidades que participavam nesse debate estratégico.

Será que a Declaração significa o fim dessa espécie de esquizofrenia a que temos vindo a assistir desde Maastricht e em cujo quadro o debate estratégico prossegue por vias afastadas dos palcos das sucessivas reformas dos Tratados? O carácter precisamente estratégico dos temas seleccionados (não de forma exaustiva) na Declaração para serem alvo da próxima reforma parece constituir uma resposta positiva àquela pergunta.

A Declaração reconhece as limitações do exercício de reforma realizado em Nice, precisamente ao assinalar o seu principal mérito: o de ter aberto a via para o alargamento. Dir-se-ia que na Declaração se afirma que, agora que superámos os obstáculos que subsistiam e que nos pusemos de acordo quanto ao indispensável para aceitar as adesões, falemos então verdadeiramente do futuro.

Um futuro em que os Estados candidatos já participam. A Declaração prevê a sua presença na CIG de 2004 como observadores (evidentemente que se trata dos países candidatos que ainda não tenham aderido à União nessa altura), o que é significativo. Haverá, aliás, que empreender as iniciativas necessárias para optimizar a sua participação no processo que antecede a CIG de 2004.

A preocupação da Declaração no tocante aos países do alargamento pode, de algum modo, ser entendida como um posicionamento político em prol do desenvolvimento de um projecto europeu cujo aspecto fundamental consista na adesão de todos, e não numa arquitectura constitucional pré-determinada passível de excluir alguns daqueles países.

Na Declaração existe igualmente a preocupação com a necessidade de garantir a legitimidade democrática e a transparência, bem como a aproximação da União aos seus cidadãos. Cumpre entender esta preocupação num duplo sentido: no que respeita às reformas que sejam empreendidas, mas também no tocante ao próprio processo de debate aberto que as deverá preceder e preparar.

Não é possível duvidar da legitimidade democrática dos participantes numa CIG: os governos dos Estados-Membros. Porém, a legitimidade democrática não se esgota nos governos; os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, que representam directamente os cidadãos, são depositários de uma legitimidade indispensável ao progresso da União Europeia.

Se a Declaração tem o mérito de reconhecer, pela primeira vez, que a dimensão parlamentar - europeia e nacional - deve estar presente na reflexão em torno do futuro da União, o processo preparatório da CIG deverá concretizar a participação dos Parlamentos na apresentação de propostas, com a dignidade política e institucional que merecem.

A dimensão parlamentar implica, em si mesma, uma aproximação do processo preparatório da reforma aos cidadãos, de quem os Parlamentos são a emanação directa. Contudo, a Declaração não se fica por aí e configura um processo de debate público mais amplo, no qual deveria poder participar os cidadãos em geral: os meios económicos, políticos, académicos ou as organizações não governamentais. Esse debate público de baixo para cima (*bottom-up*), essencial para o processo de reflexão colectiva, não deve ser confundido (a Declaração permite esse erro) com o papel institucional que neste processo deve caber aos Parlamentos.

Cumpre salientar três questões relativamente ao processo de reforma que a Declaração esboça: a agenda, a metodologia e o calendário do processo.

1. A Declaração define os temas da próxima reforma, mas fá-lo de um modo aberto, não exaustivo. A Declaração dispõe de forma muito clara que é possível aditar outros temas aos quatro que são explicitamente mencionados. Esses quatro temas são, por si só, significativos. A repartição de competências, o papel dos Parlamentos nacionais, a simplificação dos Tratados e o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais são temas que podem afectar profundamente a arquitectura constitucional da União, bem como os seus próprios princípios fundadores. Na opinião dos relatores, a inexistência de *numerus clausus* na Agenda 2004 deve ser uma questão de princípio para o Parlamento Europeu. Caso contrário, o debate referido na Declaração teria um carácter puramente formal. Pretendemos assinalar que esses quatro temas em causa, e sobretudo dois deles, pressupõem uma rotação "copernicana" para a construção europeia. Aludimos, por um lado, ao estabelecimento de uma delimitação mais exacta de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, e, por outro, à participação dos Parlamentos nacionais na arquitectura da União Europeia.

O primeiro destes temas aponta para o estabelecimento de uma lista de competências, o que é característico dos sistemas federais. Se procedermos à sua transposição para o âmbito da União, este pressuposto determinará o estabelecimento de uma lista exclusiva de competências da União Europeia, de uma segunda, respeitante aos Estados-Membros, e de uma terceira, relativa a competências partilhadas, para cuja concretização haverá que, em cada caso específico, aplicar o princípio da subsidiariedade.

Se esta hipótese se confirmasse, estaríamos perante uma rotura radical com alguns dos elementos do método comunitário, ao ser substituída a atribuição progressiva de competências à União pelo estabelecimento definitivo das diferentes áreas de competências. Nada que ver, por conseguinte, com o que até hoje foi feito e algo largamente impraticável, porque criaria, com efeito, um sistema de três Câmaras.

O Parlamento Europeu terá oportunidade de se pronunciar acerca desta importante questão no relatório que a Comissão dos Assuntos Constitucionais solicitou ao Deputado Lamassoure.

O mesmo poderá dizer-se do segundo destes temas: o papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura da União Europeia. Historicamente, os deputados nacionais compunham a Assembleia Parlamentar das Comunidades. Só a partir de 1979 é que o Parlamento Europeu passou a ser eleito por sufrágio universal. Esta evolução dá resposta tanto ao princípio da legitimidade democrática, como à transição da nossa Instituição de funções meramente consultivas para um Parlamento co-decisor. A eventual participação dos Parlamentos nacionais no processo de tomada de decisão legislativo – como é solicitado por alguns – suscita inúmeras questões que exigirão um debate aprofundado. O relatório que a Comissão dos Assuntos Constitucionais solicitou ao seu presidente, o Deputado Napolitano, constitui o momento processual adequado para realizar essa reflexão.

Não obstante, os relatores pretendem chamar a atenção dos cidadãos para a alteração radical que a adopção destes dois pressupostos introduziria no modo de "fazer Europa". Uma mutação com estas características exige um grande debate público em torno da União Europeia que os seus cidadãos pretendem, e, por isso, a CIG de 2004 não consistirá numa revisão dos Tratados como as anteriores, antes terá um carácter constitucional.

Estamos perante um debate em torno da natureza da construção europeia. Os temas que venham a ser postos sobre a mesa, que, tornamos a repeti-lo, não têm que se cingir aos quatro mencionados na Declaração, devem dar resposta a duas perguntas: - O que é que pretendemos fazer juntos? Que papel queremos que a Europa desempenhe no Mundo?

## 2. A Declaração esboça um processo em três etapas:

A **primeira etapa**, que deverá decorrer ao longo das Presidências sueca e belga, durante o ano de 2001, consistiria num amplo debate em que participariam quer as Instituições Europeias, quer os Parlamentos nacionais, bem como as opiniões públicas e os cidadãos em geral. O Parlamento Europeu tem uma responsabilidade irrenunciável que não se esgota na sua participação nesse debate, mas que deve abarcar igualmente a organização e dinamização do mesmo, em estreita colaboração com as sucessivas presidências do Conselho e com a Comissão.

O principal objectivo desta primeira etapa, para além da recolha de opiniões e do acolhimento de iniciativas que o debate público exprima, consiste em tecer a estratégia da segunda etapa, a que darão forma as conclusões do Conselho Europeu de Laeken.

A **segunda etapa**, ao mesmo tempo que prosseguirá o debate público iniciado em 2001, deverá formalizá-lo. Para que o processo aberto de que temos vindo a falar possa constituir uma verdadeira preparação da CIG de 2004, passível de alterar a natureza do exercício intergovernamental, é indispensável oficializar o que poderíamos denominar "uma instância de redacção e de apresentação de propostas".

A Convenção que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais continua a ser, no espírito de todos, uma alternativa possível à mera negociação intergovernamental.

Na opinião dos relatores, o modelo de Convenção tem inúmeras vantagens. Por um lado, permite aos representantes dos Estados (Governos e Parlamentos nacionais) trabalharem

conjuntamente com representantes das instituições comunitárias (Parlamento Europeu e Comissão). Esta composição permitiu combinar a representatividade política com a formação jurídica, ambas necessárias para a elaboração de um texto chamado a ser integrado nos Tratados. Graças a isso, a Convenção pôde trabalhar como se “a Carta viesse a ser integrada nos Tratados”.

O sistema da Convenção permitiu afastar a coacção da unanimidade, uma vez que os quatro componentes actuavam colegialmente e sem possibilidade de veto entre si. Além disso, cada componente actuava por consenso, o que permitiu formar amplas maiorias que não exigiam a unanimidade de todos os participantes. O melhor argumento a favor do modelo da Convenção é o seu resultado: depois de apenas nove meses de deliberação, a proposta de uma Carta dos Direitos Fundamentais, aprovada por unanimidade no Conselho Europeu de Biarritz e por uma ampla maioria em plenário do Parlamento Europeu.

Será necessário proceder a uma análise crítica, e é nisso que também consiste o exercício de reflexão desta primeira etapa em que já estamos inseridos, sobre a adequação do método de trabalho da Convenção à reforma dos Tratados. Na actual fase, os relatores interrogam-se:

- A composição desse “lugar de redacção e proposta” poderá talvez ser o que menos polémicas levantará. Se a grande novidade deste processo aberto consiste no reforço da legitimidade democrática, impõe-se uma composição quadripartida - Parlamentos nacionais, Parlamento Europeu, Comissão e representantes dos governos - o que não deveria colocar problemas de monta. Seria legítimo inquirir-se sobre as suas dimensões e, em particular, sobre a possibilidade de aumentar o número de deputados (relativamente à Convenção que nos serve de modelo), a fim de assegurar um maior pluralismo político.
- O seu papel não pode ser decisório, dado que o Tratado o impede. Sendo assim, abrem-se duas possibilidades: a de dar cumprimento à tarefa de preparação da CIG, apontando alternativas quanto aos diferentes temas, e, deste modo, pelo menos, apresentando um consenso no tocante à ordem do dia da Conferência (tratar-se-ia do modelo do Grupo Westendorf) ou, então, a de elaborar um projecto consensual (estariamos perante o modelo da Convenção que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais). De qualquer modo, o Conselho Europeu de Laeken deverá atribuir-lhe um mandato claro.

A **terceira etapa** será a Conferência Intergovernamental prevista pela Declaração para o ano de 2004. Se pretendemos que o método de reforma dos Tratados que queremos esboçar seja eficaz, a nova CIG não se pode limitar a reproduzir o esquema das precedentes. Deve ser o culminar do trabalho efectuado previamente por essa espécie de Convenção de que temos vindo a falar e, nesse sentido, reflectir o resultado do debate público e aberto que terá sido desenvolvido nos anos anteriores.

3. Como já foi assinalado, a CIG que terminará o processo de reforma deve realizar-se, nos termos da Declaração, em 2004. A CIG coincide com as eleições para o Parlamento Europeu. Um processo de preparação eficaz poderia permitir uma CIG rápida e decisória. Os relatores crêem que a CIG deveria ser convocada para o segundo semestre de 2003, a fim de que o processo eleitoral se possa converter numa oportunidade de mobilização e adesão dos cidadãos ao projecto europeu. Em todo o caso, deverá ser feito o necessário

para que o processo eleitoral constitua um impulso, e nunca um obstáculo às reformas. As Instituições deverão participar nas melhores condições na CIG: nem as eleições deverão prejudicar o papel do Parlamento; nem o fim próximo do mandato da Comissão, o seu desempenho.

Subsiste a questão da participação das opiniões públicas em todo o processo. Essa participação não pode cingir-se à primeira etapa, devendo prosseguir ao longo de todo o processo. A grande audição pública da Comissão dos Assuntos Constitucionais com representantes dos Parlamntos nacionais dos Estados-Membros e dos países candidatos, de 20 de Março, constitui um primeiro passo, que deverá ser prosseguido. Nesse sentido, é prioritário concretizar as modalidades de colaboração com a Comissão Europeia e com as Presidências sueca e belga.

Contudo, para além do grande fora, o Parlamento e também as demais Instituições devem esforçar-se, ao longo de todo o processo de preparação da CIG de 2004, por apoiar directamente os cidadãos e realizar campanhas de debate e de informação sobre a construção europeia. As dotações orçamentais correspondentes deveriam ser previstas já no exercício de 2001.

## **OPINIÃO MINORITÁRIA**

de José Ribeiro e Castro

---

É do Parlamento Europeu a maior responsabilidade na frustração que se apossou de muitos a seguir a Nice. Durante cerca de um ano, pelos relatórios Dimitrakopoulos / Leinen e as resoluções que geraram, o Parlamento dedicou-se a apontar cenários sobre a evolução institucional da União sem o mínimo suporte na realidade. Deputados houve que o apontaram, alertando para o que realmente se passava no pensamento dos Governos, que iria informar a substância da Conferência Intergovernamental. Mas a maioria preferiu a metodologia inadequada.

O Parlamento não pode mostrar surpresa, pois demitiu-se de comparticipar, naquela linha exacta de definição de competências que o Tratado UE estabelece no artigo 48º. Só participa verdadeiramente quem não está apenas disposto a falar, mas muito a ouvir e a saber ouvir.

Este Relatório deveria representar esse reconhecimento por parte do Parlamento e inaugurar por nossa parte, justamente na perspectiva do desenvolvimento sério da “Declaração 23” anexa ao Tratado de Nice, uma metodologia profícua e um novo espírito de abordagem da reforma institucional. O respeito pela democracia, que se exprime melhor a nível nacional, e pelos nossos colegas dos Parlamentos nacionais exigia-nos seguramente isso.

Infelizmente, a maioria continua a preferir uma linguagem que, em muitos trechos, soa a arrogância, o que faz mal à construção europeia. Insistindo-se no erro, verdadeiro “diálogo de surdos”, voltaremos a colher maus resultados.

Além disso, insiste-se em querer dar uma configuração estadual à União, onde não existe um povo europeu, mas apenas povos nacionais. Trata-se de desacerto político gravíssimo, desvio de natureza da construção europeia e fonte de desigualdades e tensões que deveriam ser afastadas.

10 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS, DOS DIREITOS DO HOMEM, DA SEGURANÇA COMUM E DA POLÍTICA DE DEFESA**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022(INI))

Relator de parecer: Elmar Brok

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 27 de Fevereiro de 2001, a Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa designou relator de parecer Elmar Brok.

Nas suas reuniões de 27 de Março e 10 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na mesma reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 41 votos a favor, 5 contra e 1 abstenção.

Encontravam-se presentes no momento da votação William Francis Newton Dunn (presidente em exercício), Catherine Lalumière (vice-presidente), Elmar Brok (relator de parecer), Alexandros Alavanos (em substituição de Andre Brie), Ole Andreasen (em substituição de Bertel Haarder), Danielle Auroi (em substituição de Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Gunilla Carlsson, John Walls Cushman, Joseph Daul (em substituição de The Lord Bethell), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (em substituição de Paavo Väyrynen), Olivier Dupuis (em substituição de Francesco Enrico Speroni), Giovanni Claudio Fava (em substituição de Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (em substituição de Franco Marini, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Monica Frassoni (em substituição de Elisabeth Schroedter), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (em substituição de Ingo Friedrich), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (em substituição de Hugues Martin), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (em substituição de Ioannis Soulidakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, José María Mendiluce Pereiro (em substituição de Hannes Swoboda), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (em substituição de Jan Marinus Wiersma), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ursula Stenzel, Ilkka Suominen (em substituição de José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden e Christos Zacharakis.

## BREVE JUSTIFICAÇÃO

### I. O TRATADO DE NICE: RESULTADOS NO DOMÍNIO DA PESC

1. Cumpre estabelecer uma dupla distinção quando se apresentam os **resultados** de Nice.

Por um lado, importa recordar que as questões debatidas pela CIG em matéria de PESC apenas se relacionaram com:

- o Artigo 23º do TUE (*nomeação de representantes especiais para a PESC*). Como excepção à regra geral da unanimidade, o n.º 2 do Artigo 23º foi modificado de modo a prever a VMQ para as acções comuns e a *nomeação de um representante especial nos termos do n.º 5 do Artigo 18º*.
- o Artigo 24º do TUE (*conclusão de acordos internacionais no domínio da PESC e domínios do JAI*). Este artigo foi fundamentalmente substituído para que o Conselho possa deliberar por MQ sempre que se trate de dar execução a uma acção comum ou a uma posição comum. Todavia, a unanimidade é requerida quando o acordo diz respeito à adopção de decisões internas. Tal significa que o novo Tratado ignora por completo o PE quando se concluem acordos na esfera intergovernamental, incluindo a PESC.

2. Por outro lado, tiveram lugar **discussões paralelas** no Conselho de Assuntos Gerais com vista à preparação de Nice. O relatório da Presidência francesa estabeleceu linhas de orientação sobre a necessidade de modificar os tratados, de que resultou o seguinte:

- o Artigo 17º do TUE foi modificado - a referência à integração da UEO na União foi suprimida;
- o Artigo 25º do TUE sobre o *papel do Comité Político e de Segurança* permite agora ao Conselho autorizar o Comité a tomar as decisões pertinentes em matéria de controlo político e de direcção estratégica;
- uma *Declaração* anexa à acta final da CIG sobre a PESD estabelece que, para tornar a União Europeia mais rapidamente operacional, o Conselho Europeu tomará uma decisão em 2001 e, o mais tardar, na sua reunião de Laeken/Bruxelas, com base nas disposições vigentes do Tratado. A entrada em vigor do Tratado de Nice não constitui, por conseguinte, uma condição prévia.

3. Além disso, o Tratado de Nice alarga o âmbito da **cooperação reforçada no domínio da PESC (segundo pilar)**. Embora tal represente um passo em frente, se comparado com a situação anterior, subsistem, porém, limitações significativas, a saber:
  - o âmbito é demasiado restrito, *limitando-se à execução de acções comuns e de posições comuns e não podendo ser extensível à política de segurança e de defesa;*
  - o *procedimento de autorização* representa um retrocesso em relação ao procedimento estabelecido no âmbito do primeiro pilar, não tendo sido previsto, em particular, *um verdadeiro controlo democrático através da consulta do PE;*



- o Conselho delibera por maioria qualificada, mas cada Estado-Membro dispõe do *direito de veto*.

## **II. REFERÊNCIA ESPECIAL À POLÍTICA EUROPEIA COMUM DE SEGURANÇA E DE DEFESA (PECSO)**

4. Tal como solicitado pelo PE, todas as referências à UEO, com excepção de uma, foram suprimidas na nova redacção do Artigo 17º do TUE, o qual prevê que a PECSO também comporte a definição gradual de uma política de defesa comum. Não obstante, desde o Tratado de Amesterdão, todas as decisões adoptadas pelo Conselho Europeu (Colónia, Helsínquia, Feira e Nice) aludem aos instrumentos militares e civis necessários para cumprir as Missões de Petersberg. A defesa, enquanto tal, permanece na esfera nacional.
5. As "*Missões de Petersberg*" (missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo de restabelecimento da paz) foram incluídas no nº 2 do artigo 17º do Tratado da União Europeia, passando assim a fazer parte da PESCO/PECSO. Já em Helsínquia havia sido decidido que os Estados-Membros, cooperando voluntariamente em operações conduzidas pela UE, devem, até 2003, estar em condições de constituir em 60 dias uma força militar até 50.000 - 60.000 pessoas . Foi igualmente decidido estabelecer *novos órgãos e estruturas políticos e militares* no âmbito do Conselho e, tal como aprovado em Nice, os seguintes órgãos têm vindo a ser constituídos : a) *um Comité Político e de Segurança permanente (CPS)*; b) *o Comité Militar (CM)* e c) *o Estado Maior (EM)*.
6. O relatório da Presidência sobre a PECSO, adoptado em Nice, afirma que "ao desenvolver essa capacidade autónoma de tomar decisões e, quando a NATO não intervenha enquanto tal, de lançar e conduzir operações militares sob a direcção da União Europeia em resposta a crises internacionais, a União Europeia será capaz de cumprir o conjunto das Missões de Petersberg definidas no Tratado da União Europeia", e que "este objectivo não implica a criação de um exército europeu". A NATO continua a ser o alicerce da defesa colectiva dos seus membros.
7. O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira identificou quatro domínios prioritários (polícia, reforço do estado de direito, reforço da administração civil e protecção civil) em que a União deve desenvolver as suas capacidades em matéria de gestão das crises através de meios civis, tanto no âmbito de operações conduzidas sob a égide das NU e da OSCE como por iniciativa da UE. A adopção, em 26 de Fevereiro de 2001, do Regulamento relativo à criação de um dispositivo de reacção rápida constitui um primeiro passo muito importante com vista ao reforço da capacidade civil da UE para intervenções rápidas e eficazes em situações de crise em países terceiros, permitindo a flexibilidade necessária para mobilizar os instrumentos comunitários a utilizar com rapidez.

### III. O FUTURO DA PESC NA SEQUÊNCIA DE NICE

8. As insuficiências constatadas após Amesterdão e Nice são reveladoras de uma notória falta de ambição e vontade políticas por parte da maioria dos Estados-Membros. Tal como já anteriormente sugerido pelo PE, a melhor forma de reforçar a coerência da PESC consiste indubitavelmente na sua *incorporação no pilar comunitário*.
9. Um dos resultados negativos de Nice constitui, em particular, o *direito de veto*, ao qual os Estados-Membros podem recorrer, por importantes razões de política nacional, para se opor à adopção de uma decisão por maioria qualificada, bem como o envio da questão ao Conselho Europeu a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade (segundo parágrafo do nº 2 do Artigo 23º). Tal como já acontecia antes de Nice, a *unanimidade mais uma abstenção construtiva* - em vez de votação por maioria qualificada, conforme requerido pelo PE, - *continua a ser a regra geral no domínio da PESC*, não obstante a excepção supramencionada.
10. Na ausência de uma verdadeira co-decisão em matéria orçamental para as questões relativas à PESC, é necessário apelar à *solidariedade financeira*, visto que o Artigo 28º diz respeito ao financiamento de despesas operacionais relacionadas com as Missões de Petersberg. Contudo, mesmo que os custos das tropas utilizadas na gestão de crises e seu equipamento fossem suportados pelos Estados-Membros participantes, as acções conjuntas, na sua globalidade, são imputadas ao orçamento comunitário.
11. Dado que as despesas resultantes das futuras operações não serão de natureza militar ou defensiva, mas sim civil, afigura-se necessário que as *despesas administrativas e operacionais com a futura força policial de 5.000 pessoas para missões internacionais sejam igualmente imputadas ao orçamento comunitário (enquanto despesas não obrigatórias)*. Tal significa que o Conselho deverá negociar com o Parlamento um aumento dos limites máximos da rubrica 4 das Perspectivas Financeiras para o período de 2001-2006, a fim de reforçar o actual capítulo relativo à PESC (B8-01).

### IV. ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE A DIMENSÃO PARLAMENTAR DA PESC/PECSO

12. De um modo geral, o Artigo 21º do TUE *estabelece claramente que a Presidência deverá consultar o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da PESC (incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa, conforme previsto no nº 1 do artigo 13º, zelando por que as opiniões do PE sejam devidamente tomadas em consideração. Além disso, a Presidência e a Comissão devem informar regularmente o PE sobre a evolução da PESC. O PE pode dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho e procederá anualmente a um debate sobre os progressos realizados na execução da PESC.*

13. Não há dúvida de que o PE deve exercer um controlo parlamentar sobre as "Missões de Petersberg" a nível europeu. Na prática, tal já acontece de forma satisfatória no âmbito do Artigo 21º do TUE, através da apresentação regular de relatórios, por parte da Presidência do Conselho, após cada reunião do CAG, e da comparência trimestral do Sr. Solana perante a Comissão dos Assuntos Externos e a sessão plenária do PE, bem como através do PE enquanto autoridade orçamental. O PE exerce um controlo suplementar e reforçado por via das funções que lhe estão cometidas no âmbito do primeiro pilar para a gestão de crises civis.
14. Tendo em conta que o PE detém competências orçamentais e de controlo muito claras no âmbito da PECSD/PESC, não existe qualquer "lacuna" decorrente da integração de determinadas missões da UEO no quadro da UE. Assim, e contrariamente à posição expressa pela Assembleia da UEO, não existe qualquer necessidade de uma nova "Assembleia europeia "provisória" para a PECSD.
15. Naturalmente, *os parlamentos nacionais continuarão a deter e a exercer as suas próprias competências* em matérias que se prendam com despesas militares e questões operacionais dos seus próprios exércitos. Afigura-se, por conseguinte, necessário *estabelecer com estes uma relação mais estreita no que se refere às questões relativas à PESC/PECSD.*

## CONCLUSÕES

A Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

1. No que respeita à PESC, o Tratado de Nice constitui uma decepção, não obstante alguns resultados encorajadores no domínio da PECSD, na sequência das decisões dos Conselhos Europeus de Colónia, Helsínquia, Santa Maria da Feira e Nice, mas cujos debates se desenrolaram, e continuam a desenrolar, sem a participação do PE.

A recusa em conceder ao Parlamento um papel importante no quadro da política comercial comum, definida no artigo 113º, afecta igualmente o desenvolvimento de uma política externa comum coerente.

A modificação do nº 6 do artigo 300º afigura-se, todavia, positiva na medida em que confere ao Parlamento um estatuto idêntico ao do Conselho e ao da Comissão para solicitar o parecer do Tribunal de Justiça sobre a validade de acordos internacionais;

2. O principal objectivo relativamente à **evolução da PESC** consiste em obter uma reforma profunda do Tratado da UE que contemple os seguintes elementos:
  - a) a afirmação da *adesão incondicional da União Europeia aos princípios da Carta das Nações Unidas*;
  - b) a *incorporação da PESC no pilar comunitário*, reunindo num *único capítulo* todas as disposições relativas aos diversos aspectos da política externa;

- c) uma *personalidade jurídica internacional da União* (para as três Comunidades e para a UE);
- d) o estabelecimento de *representações diplomáticas da UE* em países terceiros em que menos de quatro Estados-Membros estejam representados por missões diplomáticas, tendo em vista a instituição progressiva de uma diplomacia da UE;
- e) as responsabilidades actualmente assumidas pelos Altos Representantes para a PESC e pela Comissão em matéria de relações externas deverão ser atribuídas a um único *vice-presidente da Comissão, responsável pelos assuntos externos*;
- f) a criação de um *corpo diplomático da UE* dentro da estrutura da Comissão Europeia, sob a responsabilidade do Vice-Presidente da Comissão;
- g) a instituição de um quadro que permita que a *VMQ seja a regra e não a exceção em matéria de PESC*;

3. No que diz respeito à **PECSD**, o Artigo 17º do TUE deverá ser revisto no seguinte sentido:

- a) a institucionalização de um *Conselho de Ministros da Defesa* para tratar questões de natureza técnica e operacional;
- b) a inclusão da *cláusula de assistência mútua* prevista no Artigo 5º do Tratado da UEO no Tratado da UE sob a forma de *protocolo*, ao qual os Estados-Membros são livres de aderir;
- c) a cooperação reforçada no que diz respeito à *totalidade do sector da PESC*, incluindo a *política de segurança e de defesa*.

O artigo 296º do TCE deverá ser revisto ou suprimido a fim de *promover a racionalização da indústria europeia de armamento* e de a subordinar às normas da UE em matéria de mercado único e de política de concorrência.

A criação de uma *agência da UE para a provisão de armamento* serviria para promover a normalização e a rentabilidade;

4. No que diz respeito à **dimensão parlamentar da PESC/PECSD**:

- a) *para além do disposto no nº 1 do artigo 21º do TUE*, o PE deve ser *consultado* sobre todos os instrumentos da PESC/PECSD, incluindo as estratégias comuns e as principais linhas de orientação;
- b) na perspectiva de uma plena integração da PESC nos procedimentos decisórios habituais, afigura-se oportuna a adopção de novas medidas para assegurar que o Parlamento Europeu seja associado às decisões mais importantes e tenha a possibilidade de contribuir para a definição das orientações gerais da PESC/PECSD;
- c) dever-se-á assegurar uma *troca regular de pontos de vista entre o PE e os Parlamentos nacionais nas matérias que se prendem com a PESC/PECSD* (os países candidatos e os países da NATO que não integram a UE poderão ser associados);

5. Entretanto, e **no que se refere ao debate actualmente em curso no Conselho sobre questões relativas à PECSD**, recomendamos o seguinte:

- a) a NATO deverá concordar com a exigência da UE no que se refere ao "acesso permanente garantido" (acesso automático juridicamente vinculativo sem necessidade de uma decisão *ad hoc* do Conselho do Atlântico Norte) às *capacidades de planificação* militar da Aliança sempre que esta conduza operações sob a direcção da UE. Não sendo esse o caso, a UE deverá tomar as medidas necessárias para criar capacidades militares suplementares sob o seu próprio controlo;
- b) no que respeita a *outros meios comuns da NATO* (capacidades comuns e de controlo, aviões AWACS, etc.), é desejável um "acesso garantido" sem uma decisão caso a caso por parte do NAC;
- c) todos os Estados da NATO que não integram a UE devem identificar os *meios e capacidades nacionais* (incluindo os dos EUA) de que a UE poderá dispor, sob reserva de uma decisão caso a caso por parte do NAC;
- d) no que respeita às *relações entre a UE, as NU e a OSCE* neste domínio, consideramos que, uma vez constituída a força de reacção rápida, *as NU poderão requerer assistência para operações de crise*; seria conferido um mandato e a UE poderia decidir participar. A força de reacção rápida poderá ser utilizada fora do espaço europeu, a pedido das NU ou da OSCE;
- e) As despesas administrativas e operacionais relacionadas com a futura força policial de 5.000 pessoas incumbida de missões internacionais e utilizada em operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises deverão ser igualmente imputadas ao orçamento comunitário (enquanto despesas não obrigatórias).

10 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DOS ORÇAMENTOS**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022 (INI))

Relator de parecer: Joan Colom i Naval

## **PROCESSO**

Na sua reunião de 27 de Fevereiro de 2001, a Comissão dos Orçamentos designou relator de parecer Joan Colom i Naval.

Na sua reunião de 25 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na mesma reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por unanimidade com modificações.

Encontravam-se presentes no momento da votação Terence Wynn, presidente; Bárbara Dührkop Dührkop, vice-presidente; Joan Colom i Naval, relator de parecer; Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González (em substituição de Giovanni Pittella, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Carlos Costa Neves, Den Dover, Göran Färm, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, John Joseph McCartin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Bernhard Rapkay (em substituição de Constanze Angela Krehl, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Heide Rühle, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter e Brigitte Wenzel-Perillo.

## BREVE JUSTIFICAÇÃO

1. O relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais trata da posição do Parlamento em relação ao Tratado de Nice. No presente parecer, serão abordadas exclusivamente as implicações orçamentais do Tratado, que resultam fundamentalmente das suas disposições relativas ao **alargamento**. No entanto, outras modificações introduzidas pelo Tratado também requerem breves observações.

### *Posição do Parlamento*

2. O relator recorda que entre as propostas do Parlamento para a CIG <sup>1</sup> se incluía a utilização do processo de co-decisão para toda a legislação (incluindo os regulamentos financeiros previstos no artigo 279º), bem como propostas relativas às disposições orçamentais do Tratado (ver ponto 51 da resolução de 13 de Abril de 2001).
3. **No que respeita à regulamentação financeira**, o relator observa que a Comissão propôs a co-decisão e o voto por maioria qualificada (VMQ) no Conselho, mas que os Estados-Membros rejeitaram, efectivamente, qualquer modificação. O processo de consulta simples continuará a ser utilizado para a aprovação dos regulamentos financeiros, em flagrante contradição com os poderes orçamentais do Parlamento. Quanto à VMQ, somente será introduzida a partir de 2007, muito tempo após a conclusão da importante reforma do Regulamento financeiro actualmente em curso. O relator não pode deixar de reproduzir aqui as conclusões formuladas nas orientações orçamentais do Parlamento relativas ao processo orçamental de 2002 <sup>2</sup>.
4. **No que respeita às propostas do Parlamento no âmbito orçamental**, é igualmente deplorável o facto de os Estados-Membros não encontrarem uma razão para aproveitar agora a oportunidade de reformar o sistema, antes do alargamento. O Parlamento não tem nenhum motivo para inquietar-se por causa disso: se os Estados-Membros não desejam dialogar sobre a reforma, que o não façam. Os poderes do Parlamento no âmbito orçamental permanecem intactos, ao passo que uma eventual reforma poderia ter resultado inevitavelmente num maior índice de participação do Conselho em tais poderes. Deve-se recordar ainda, a esse respeito, que as despesas não obrigatórias já representam 59% do orçamento anual da UE e que tal percentagem tende a aumentar. Os restantes 41% destinados a despesas de mercado da PAC não poderão deixar de continuar a diminuir, podendo ser aduzidos muitos argumentos para apoiar a afirmação de que esta parte do orçamento terá que ser reformada completamente para que o alargamento tenha êxito.

---

<sup>1</sup> Resolução do Parlamento Europeu que contém as suas propostas para a Conferência Intergovernamental, DO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

<sup>2</sup> Acta da sessão de 3 de Abril, Parte II: Textos aprovados, ponto 9: Resolução do Parlamento Europeu sobre as orientações relativas ao processo orçamental de 2002 - Secção III - Comissão: 12. *"Reconhece a importância da proposta da Comissão de reformar o Regulamento financeiro; critica a decisão da CIG de não introduzir a co-decisão para os regulamentos financeiros e de começar a aplicar a votação por maioria qualificada no Conselho unicamente a partir de 2007; considera que isto é um indício de que os Estados-Membros, em princípio, não desejam cooperar com o Parlamento nas referidas questões e lamenta profundamente a sombra que desse modo é projectada sobre a cooperação no processo orçamental; no momento oportuno, não deixará de reflectir a sua posição sobre o Regulamento financeiro nas suas decisões orçamentais."*

## *O estatuto do AII e das Perspectivas financeiras*

5. O relator lamenta a **persistência da ambiguidade do estatuto do Acordo Interinstitucional** sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental de 6 de Maio de 1999. Recorda que o Parlamento, na sua resolução de 13 de Abril de 2000 (ponto 51.3), propôs que as Perspectivas financeiras fossem consolidadas no Tratado sob a forma de uma programação financeira a médio prazo adoptada de comum acordo entre o Parlamento e o Conselho.
6. A esse respeito, é novamente causa de frustração a falta de ambição revelada pelos Estados-Membros. O Parlamento pouco teria a ganhar com a reforma, mas o conjunto do processo orçamental poderia beneficiar da mesma. O Parlamento pode dar-se por muito satisfeito com a manutenção das Perspectivas financeiras expressas sob a forma de um acordo interinstitucional que, do ponto de vista jurídico, não é vinculativo e pode ser denunciado a qualquer momento pelas Partes. Se os Estados-Membros tivessem ousado abordar a espinhosa questão da reforma, poderia ter sido clarificado o difícil problema das maiorias necessárias para as decisões relativas às Perspectivas financeiras.
7. No actual estado de coisas, a CIG apenas contribuiu para aumentar a confusão. Por um lado, a Declaração sobre o artigo 10º do Tratado CE oferece a possibilidade de concluir acordos entre as instituições, mas confirma que tais acordos não podem alterar nem suprir as disposições do Tratado, incluindo as relativas às maiorias necessárias para as decisões no seio do Parlamento e do Conselho. Isto, porém, sempre foi o principal motivo de confusão acerca das Perspectivas financeiras: parte-se do princípio que estas são aprovadas por maioria simples, embora se espere que as instituições se rejam pelas mesmas no que respeita às suas decisões orçamentais e, por isso, as questões orçamentais sejam normalmente decididas de acordo com as regras de maioria previstas no artigo 272º.
8. Como se já não bastasse esta ambiguidade, os Estados-Membros pioram ainda mais as coisas com a inclusão no artigo 161º de uma referencia às perspectivas financeiras (é a primeira vez que são mencionadas nos Tratados, embora já tenham sido mencionadas em alguns textos legislativos) <sup>1</sup>. A Comissão dos Orçamentos já tinha tido ocasião de tomar conhecimento dos pontos de vista do Serviço Jurídico do Parlamento a esse respeito; o Serviço Jurídico confirmou <sup>2</sup> que a inovação não modificava o estatuto jurídico do AII/Perspectivas financeiras, não alterava a situação no que respeita às maiorias necessárias nem tornava de nenhum modo obrigatória a aprovação do AII/Perspectivas financeiras.

---

<sup>1</sup> Regulamento do Conselho (CE) nº 2040/2000 de 26 de Setembro de 2000 relativo à disciplina orçamental, JO L 244 de 29.9.2000, p. 27; Decisão nº 182/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Dezembro de 1998 relativa ao quinto programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1998-2002), JO L 26 de 1.2.1999, p. 1; e o nº 3 do artigo 3º do próprio Regulamento financeiro.

<sup>2</sup> Parecer do Serviço Jurídico SJ-037/01 de 21 de Fevereiro de 2001.



9. Na realidade, esta referencia às Perspectivas financeiras incluída no Tratado tem por efeito:
- a) dificultar a revisão das actuais Perspectivas financeiras, especialmente em relação à questão, extremamente delicada, da rubrica 2 (fundos estruturais e de coesão); isto aplica-se tanto à revisão anterior a 2006 com vista ao alargamento, como para a negociação do novo quadro orçamental para o período posterior a 2006;
  - b) fazer com que persista a confusão no que respeita às maiorias necessárias para proceder à aprovação ou à revisão das Perspectivas financeiras <sup>1</sup>.

***Outras questões com implicações orçamentais***

10. O relator remete para o seu documento de trabalho nº 4/2001, intitulado "O Tratado de Nice e as Perspectivas Financeiras" <sup>2</sup>, que elaborou na qualidade de relator do relatório sobre o AII e no qual já se referiam as principais questões relativas aos custos resultantes das modificações acordadas na CIG, em termos orçamentais. De um modo geral, o relator lamenta os métodos de trabalho da CIG, na qual se deliberou sobre modificações que custarão inevitavelmente muito dinheiro, sem que haja a possibilidade de um controlo efectivo por um parlamento nacional ou pelo Parlamento Europeu, enquanto guardiões dos interesses dos contribuintes. **A este respeito, os resultados da CIG tal como são reproduzidos no Tratado de Nice suscitam as seguintes críticas de carácter geral:**

- a) pressupõem o financiamento de novas adaptações do Tratado, agindo como se o Parlamento Europeu, na qualidade de ramo da autoridade orçamental, já tivesse manifestado o seu acordo;
- b) propõem novas adaptações do Tratado sem ter em na devida conta a forma como podem ser financiadas de acordo com as actuais Perspectivas financeiras; muitas das inovações acordadas, representam claramente novas necessidades que não haviam sido previstas por ocasião do Conselho Europeu de Berlim nem da conclusão do AII em 1999.

11. **As modificações do Tratado sobre as quais incide esta dupla crítica são as que se referem à cooperação reforçada: à PESC/PECSO; à cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos internos (terceiro pilar, artigos 29º e 31º do Tratado UE relativos à criação de EUROJUST); às ajudas financeiras aos Estados-Membros em caso de catástrofes naturais (artigo 100º do Tratado CE); às disposições de política social (artigos 137º e 144º); às acções no domínio das infra-estruturas (artigo 161º); ao ambiente (nº 2 do artigo 175º); aos partidos políticos (artigo 191º); e à composição das Instituições tendo em vista o alargamento. Para mais pormenores, o relator remete para o documento de trabalho acima referido. **A única conclusão possível é que essas novas iniciativas exigem um novo financiamento de acordo com as Perspectivas financeiras e implicam uma revisão dos limites máximos nas rubricas correspondentes.****

---

<sup>1</sup> O relator remete para o seu documento de trabalho nº 6/2001 ("As maiorias requeridas no Acordo Interinstitucional" de 4 de Abril de 2001, PE 300.047), que redigiu na qualidade do relator do relatório sobre o AII.

<sup>2</sup> PE de 294.071 de 17 de Janeiro de 2001.

## *O alargamento e a composição das Instituições*

12. Do ponto de vista orçamental, as modificações mais profundas são provavelmente as que afectam a composição das Instituições a fim de poder acolher um maior número de membros. As actuais Perspectivas financeiras para a Europa dos Quinze (Anexo do AII) necessitarão de uma revisão tendo em vista o alargamento. As projecto de regulamento indicativas para a Europa dos 21 que constam do Anexo II do AII poderiam servir de guia para as revisões que devem ser efectuadas, incluindo as relativas à rubrica 5 (despesas administrativas). No entanto, este anexo indicativo foi elaborado, evidentemente, para o caso da adesão de seis novos Estados-Membros.
13. Tendo os Estados-Membros "feito o seu pedido" no Tratado de Nice, o relator considera que cumpre agora examinar a "factura" e verificar quanto tudo isto custará. Todas as Instituições serão afectadas pelo alargamento e, na sua maioria, incluindo o Parlamento Europeu, devem começar a preparar-se. **O relator apoia, por isso, a ideia da criação de um grupo de trabalho interinstitucional de alto nível incumbido de examinar as necessidades de financiamento das Instituições e de apresentar as propostas adequadas com referência às Perspectivas financeiras.** Nem no Tratado de Nice nem nas conclusões da CIG se diz qualquer coisa sobre a forma como será financiado o impacto do alargamento, embora sejam muitas as questões pendentes.

## *A ponderação de votos no Conselho e as posições orçamentais líquidas*

14. O relator gostaria de chamar a atenção para um aspecto das decisões da CIG relativas à ponderação dos votos no Conselho que, até agora, tem suscitado poucas observações: **a relação entre a ponderação proposta e as posições orçamentais líquidas dos Estados-Membros.** No quadro em anexo, figuram as posições orçamentais líquidas dos Estados-Membros de acordo com o último cálculo publicado (que data de 1998), começando pelos principais contribuintes líquidos, e o seu respectivo peso, antes e depois de Nice. Em consonância com a resolução aprovada pelo Parlamento em 1997 sobre o financiamento da Agenda 2000 <sup>1</sup>, o relator sempre se opôs ao princípio do "*juste retour*", não tendo procedido aos cálculos em questão com o propósito de suscitar polémicas, mas apenas de estabelecer os factos.
15. Os dados demostram que, pelo menos no caso da Europa dos Quinze, **o Tratado de Nice facilita a formação de uma minoria de bloqueio pelos principais contribuintes líquidos.** Antes de Nice, para formar uma maioria de bloqueio, eram necessários os votos dos quatro principais contribuintes líquidos (29 votos, que representavam 44,2% da população, com 33,33% dos votos), enquanto, depois de Nice, serão suficientes os votos dos três principais contribuintes líquidos (D, NL, UK), que somam 71 votos. Na realidade, nota-se uma diminuição das percentagens de população e de votos representados pelos mesmos (41,84% e 29,96% respectivamente).

---

<sup>1</sup> Resolução sobre a Comunicação da Comissão sobre a Agenda 2000: o quadro orçamental da União para 2000-2006 e o futuro sistema de financiamento (COM(97)2000 - C4-0372/97); Acta da sessão de 4 de Dezembro de 1997.

16. Além disso, o novo “mecanismo de verificação”, mediante o qual um Estado-Membro pode solicitar que seja verificado se uma maioria qualificada corresponde a pelo menos 62% da população da UE, favorece particularmente a Alemanha, como já foi salientado anteriormente, o que ocorre igualmente no âmbito orçamental. Enquanto principal contribuinte líquido, basta que a Alemanha garanta o apoio do Reino Unido e os votos de qualquer outro país, exceptuando o Luxemburgo, para impedir que se possa formar uma maioria qualificada. O Reino Unido e a Alemanha, que representam em conjunto 37,64% da população, quase alcançam o mínimo necessário para impedir a formação de uma maioria representando 62% da população.
17. **Estas regras de maioria tornarão mais difícil a obtenção de uma maioria para muitas decisões orçamentais e reforçarão a posição dos contribuintes líquidos nas negociações orçamentais.** Isto é especialmente lamentável tendo em vista as negociações que serão necessárias para adaptar as necessidades do alargamento às Perspectivas financeiras e ao orçamento anual.
18. Em contrapartida, as novas adaptações não alteram substancialmente o peso relativo dos quatro principais receptores líquidos, os quatro países da coesão. Antes de Nice, contando apenas com 21 votos, não podiam formar uma minoria de bloqueio, não se alterando a sua situação depois de Nice, apesar de, efectivamente, haver um aumento da percentagem do total de votos que são capazes de reunir (de 16,96% para 24,47%). A situação é diferente, todavia, se se incluir a Itália como membro “honorário” do clube de países da coesão, já que muitas vezes os seus interesses coincidem com os desses quatro países<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tendo em conta a dificuldade de prever as posições orçamentais líquidas dos países candidatos, o relator absteve-se de extrapolar a análise aqui apresentada, embora pudesse ser um exercício interessante.

### Weighting of votes in Council in relation to net budget positions

Country	Net position €m	Net % GDP	population (millions)	% population	Pre-Nice		Post-Nice	
	(1997)	(1997)	(2000)	(2000)	Votes	% Votes	Votes	% Votes
<b>D</b>	-11076,20	-0,60	82.038	21,86%	<b>10</b>	11,49%	<b>29</b>	12,24%
<b>NL</b>	-2317,20	-0,73	15.760	4,20%	<b>5</b>	5,75%	<b>13</b>	5,49%
<b>UK</b>	-1882,70	-0,17	59.247	15,79%	<b>10</b>	11,49%	<b>29</b>	12,24%
<i>blocking minority of largest net payers post-Nice</i>			<b>157.045</b>	<b>41,84%</b>	<b>25</b>	28,74%	<b>71</b>	29,96%
<b>S</b>	-1144,70	-0,59	8.854	2,36%	<b>4</b>	4,60%	<b>10</b>	4,22%
<i>blocking minority of largest net payers pre-Nice</i>			<b>165.899</b>	<b>44,20%</b>	<b>29</b>	33,33%	<b>81</b>	34,18%
<b>B</b>	-1.137,60	-0,52	10.213	2,72%	<b>5</b>	5,75%	<b>12</b>	5,06%
<b>F</b>	-971,70	-0,08	58.966	15,71%	<b>10</b>	11,49%	<b>29</b>	12,24%
<b>A</b>	-735,80	-0,41	8.082	2,15%	<b>4</b>	4,60%	<b>10</b>	4,22%
<b>I</b>	-153,10	-0,02	57.612	15,35%	<b>10</b>	11,49%	<b>29</b>	12,24%
<b>L</b>	-52,40	-0,35	429	0,11%	<b>2</b>	2,30%	<b>4</b>	1,69%
<b>DK</b>	36,60	0,03	5.313	1,42%	<b>3</b>	3,45%	<b>7</b>	2,95%
<b>FIN</b>	42,30	0,04	5.160	1,37%	<b>3</b>	3,45%	<b>7</b>	2,95%
<b>IRL</b>	2663,90	4,82	3.744	1,00%	<b>3</b>	3,45%	<b>7</b>	2,95%
<b>P</b>	2710,80	3,11	9.980	2,66%	<b>5</b>	5,75%	<b>12</b>	5,06%
<b>GR</b>	4359,80	4,12	10.533	2,81%	<b>5</b>	5,75%	<b>12</b>	5,06%
<b>E</b>	5911,00	1,27	39.394	10,50%	<b>8</b>	9,20%	<b>27</b>	11,39%
<i>minority of cohesion countries</i>			<b>63.651</b>	<b>16,96%</b>	<b>21</b>	24,14%	<b>58</b>	24,47%

<b>Total population</b>	<b>375.325</b>					
<b>total votes</b>			<b>87</b>	100,00%	<b>237</b>	100,00%
<b>QMV threshold</b>	<b>232.702</b>	62,00%	62	71,26%	169	71,31%
<b>blocking minority</b>	<b>142.624</b>	38,00%	<b>26</b>	28,74%	<b>69</b>	28,69%

Sources: European Commission: *Financing the EU*, Com (1998) 560 of 7 October 1998 and documents of EP Committee on Constitutional Affairs

## CONCLUSÕES

A Comissão dos Orçamentos insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

O Parlamento Europeu,

Deplora o facto de os Estados-Membros não terem julgado oportuno completar uma reforma do processo orçamental da UE antes do próximo alargamento; considera, no que diz respeito à PAC, que a reforma do processo deve ser acompanhada da reforma da política; reitera a sua posição segundo a qual a co-decisão nos domínios da regulamentação financeira e da PAC constitui uma condição prévia indispensável à legitimidade democrática numa União alargada; lamenta, em particular, a persistência da ambiguidade do estatuto das Perspectivas financeiras, outro factor de incerteza que seria conveniente clarificar antes do alargamento.

Chama a atenção para os custos que implicam as novas iniciativas introduzidas nos Tratados, incluindo a cooperação reforçada, a PESC/PECSD, a cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (terceiro pilar, artigos 29º e 31º do Tratado UE), as ajudas financeiras aos Estados-Membros em caso de catástrofes naturais (artigo 100º do Tratado CE), as disposições de política social (artigos 137º e 144º), as acções estruturais (artigo 161º), o ambiente (nº 2 do artigo 175º) e os partidos políticos (artigo 191); faz notar que os Estados-Membros não podem adoptar decisões unilaterais quanto ao modo de financiamento destes custos sem o acordo do Parlamento Europeu, na qualidade de segundo ramo da autoridade orçamental; observa que a maior parte destas iniciativas não estavam previstas nas Perspectivas financeiras acordadas em 1999 e, por conseguinte, poderão implicar uma revisão dos limites máximos correspondentes.

Solicita a criação de um grupo de trabalho interinstitucional de alto nível, no que respeita à composição das Instituições tendo em vista o alargamento e os custos resultantes, a fim de proceder à análise das necessidades financeiras das Instituições e apresentar propostas adequadas com referência às Perspectivas financeiras, bem como os necessários ajustamentos das mesmas.

11 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DAS LIBERDADES E DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022 (INI))

Relatora de parecer: Elena Ornella Paciotti

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 27 de Fevereiro de 2001, a Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos designou relatora de parecer Elena Ornella Paciotti.

Nas suas reuniões de 20 de Março e 10 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por unanimidade.

Encontravam-se presentes no momento da votação Graham R. Watson (presidente), Robert J. E. Evans (vice-presidente), Elena Ornella Paciotti (relatora de parecer), Niall Andrews, Alima Boumediene-Thiery, Carmen Cerdeira Morterero (em substituição de Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (em substituição de Charlotte Cederschiöld), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivine (em substituição de Pernille Frahm), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (em substituição de Jan-Kees Wiebenga), Arie M. Oostlander (em substituição de Timothy Kirkhope), Ingo Schmitt (em substituição de Eva Klamt), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón e Cusí, Anne E.M. Van Lancker (em substituição de Gianni Vattimo) e Christian Ulrik von Boetticher.

## BREVE JUSTIFICAÇÃO

1. Na redacção do presente parecer, tiveram-se em consideração os seguintes documentos:
  - declaração sobre o futuro da União, adoptada pelo Conselho Europeu de Nice;
  - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
  - documento de trabalho sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia, elaborado pelos Deputados Méndez de Vigo e Seguro em nome da Comissão dos Assuntos Constitucionais;
  - as anteriores resoluções aprovadas pelo PE no quadro da preparação da Conferência Intergovernamental (18 de Novembro de 1999 e 3 de Fevereiro de 2000) e do Conselho Europeu de Nice (30 de Novembro de 2000), bem como sobre os resultados do Conselho Europeu de Nice (14 de Dezembro de 2000);
  - as resoluções do PE sobre o espaço de liberdade, de segurança e de justiça (13 de Abril de 1999, 16 de Setembro de 1999 e 15 de Fevereiro de 2000).
2. Cumpre assinalar em primeiro lugar que o documento de trabalho elaborado pelos Deputados Méndez de Vigo e Seguro é um documento de grande densidade cultural e política que examina de forma ampla e profunda os aspectos do futuro da União. Cabe à Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos sugerir as intervenções necessárias para garantir o respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus de forma consentânea com o espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

Nesta ordem de ideias, gostaríamos de chamar a atenção principalmente para os seguintes aspectos:

- a) O Conselho Europeu de Nice pôs em evidência a inadequação do método tradicional da Conferência Intergovernamental sendo, em consequência recomendável que o trabalho de preparação da próxima reforma dos Tratados seja confiado a uma “Convenção” ou Conferência Interinstitucional semelhante à que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais, na qual participem igualmente representantes dos países candidatos à adesão e que elabore um projecto de reforma, simplificação e reorganização dos Tratados num documento único, claro, conciso e potencialmente estável (como uma Constituição)<sup>1</sup> e que compreenda igualmente a definição dos princípios fundamentais da União e os poderes das instituições;
- b) É necessário que a Carta dos Direitos Fundamentais seja inserida nos Tratados (na parte “constitucional”), na medida em que é paradoxal a referência no artigo 6º do TUE, à Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, à qual a UE não aderiu formalmente, e não à Carta, que todas as instituições da União subscreveram<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Resolução do PE de 14.12.2000.

<sup>2</sup> Ver Resoluções do PE de 18.11.1999, 30.11.2000, 14.12.2000, etc.

3. Quanto aos aspectos específicos do Tratado de Nice que se prendem directamente com as questões dos direitos fundamentais, consideram-se dignos de apreço os seguintes aspectos:
- a) a alteração, aprovada em Nice, do artigo 7º do TUE, que vem colmatar uma lacuna com a introdução de um sistema de alerta em caso de risco grave de violação dos direitos fundamentais num Estado-Membro<sup>1</sup>;
  - b) as reformas, ainda que parcialmente insuficientes, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Contas.

Quanto a este último aspecto, a nossa comissão solicita que sejam tomados em consideração:

- o recurso directo dos cidadãos ao juiz comunitário em caso de violação dos direitos fundamentais<sup>2</sup>;
- a proposta da Comissão, que o Parlamento perfilha, de criar um Ministério Público Europeu com o estatuto de órgão independente especializado no combate às fraudes contra os interesses financeiros da União junto às administrações nacionais<sup>3</sup>;
- a proposta de permitir que a autoridade europeia para a protecção de dados – criada pelo Regulamento CE nº 45/2001<sup>4</sup> - recorra à autoridade judicial europeia (Tribunal de Primeira Instância e/ou Tribunal de Justiça)<sup>5</sup>.

Trata-se de propostas já aprovadas pela Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos no quadro da aprovação do parecer da Deputada Palacio Vallelersundi em 23 de Fevereiro de 2000 (PE 285.880).

Decorrido um ano, estas exigências conservam a sua actualidade na medida em que o objectivo fundamental da construção da União Europeia enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça e, por conseguinte, da reorganização dos Tratados continua a ser a de colocar o cidadão no centro desta construção.

É igualmente necessário pensar numa definição mais cabal do conceito de espaço de liberdade, de segurança e de justiça, presentemente circunscrito às medidas previstas nos títulos IV do TCE e VI do TUE, a fim de o tornar compatível com a definição dos direitos fundamentais que figura no texto da Carta, especialmente nos sectores em que os Tratados prevêem já competências específicas das instituições da União: a título de exemplo, a promoção de uma política activa contra as formas de discriminação previstas no artigo 13º do TCE; os direitos de cidadania previstos nos artigos 17º a 22º do TCE; o direito à transparência previsto no artigo 255º do TCE; o direito à privacidade, subentendido no artigo 286º do TCE; o direito à boa administração já reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Trata-se, fundamentalmente, de tornar evidente a indispensável interacção entre definição dos direitos fundamentais e aplicação das medidas necessárias a nível europeu para proteger esses direitos.

A definição dos direitos fundamentais e dos direitos ligados à cidadania europeia torna, pois, urgente a consolidação, no âmbito do pilar comunitário, da cooperação policial e judiciária em

---

<sup>1</sup> Ver Resolução do PE de 14.12.2000.

<sup>2</sup> Ver Resolução do PE de 18.11.1999.

<sup>3</sup> ...

<sup>4</sup> Ver JO L 8 de 12.01.2001, pp. 1-22.

<sup>5</sup> Parecer Palacio.



matéria penal (actualmente, terceiro pilar), no intuito de assegurar coerência jurídica aos Tratados, garantir o indispensável controlo democrático e a salvaguarda das liberdades dos cidadãos, eliminar complexidades inúteis, assegurar uma interdependência efectiva entre as políticas da União em matéria de liberdade, segurança e justiça e tornar as normas compreensíveis para os cidadãos.

Cumpre recordar que uma consolidação deste género pode não implicar por si só uma modificação da actual repartição das competências entre os Estados-Membros e a União (sendo possível definir também a nível comunitário áreas reservadas aos Estados, competências concomitantes dos Estados e da União e competências reservadas a esta última) e que a consolidação do primeiro e terceiros pilares se justifica igualmente na medida em que estes últimos – ao invés do segundo pilar – dizem respeito a políticas a realizar eminentemente no interior da União<sup>1</sup>.

**A consolidação, no âmbito do primeiro pilar, das matérias actualmente compreendidas no terceiro** resolve igualmente o problema, repetidamente levantado pelo Parlamento Europeu, da falta de **controlo jurisdicional** sobre actividades com repercussões nos direitos dos cidadãos. Será, por conseguinte, necessário, para assegurar um **controlo democrático** – cuja necessidade foi repetidamente proclamada – prever nestas matérias a co-decisão do Parlamento Europeu<sup>2</sup>.

Será, por último, necessário definir uma implantação institucionalmente apropriada para a Europol, compatível com a rede Eurojust<sup>3</sup>.

Neste quadro, a nossa comissão apresenta novamente grande parte das conclusões contidas no parecer de 26 de Fevereiro de 2000.

## CONCLUSÕES

A Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

1. Solicita que a Carta dos direitos fundamentais da UE seja incorporada nos tratados, enquanto elemento juridicamente vinculativo, a fim de reforçar a cidadania da União;
2. Considera essencial consolidar no Tratado CE os direitos fundamentais (previstos no artigo 6º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE), os direitos de cidadania e todas as outras disposições directa ou indirectamente ligadas a uma acção das Instituições europeias a favor das pessoas enquanto titulares de um direito fundamental;
3. Sublinha que o desenvolvimento da União num espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ), requer uma simplificação substancial do quadro regulamentar e institucional através:

---

<sup>1</sup> Ver Resolução do PE de 16.09.1999.

<sup>2</sup> Ver Resolução do PE de 15.02.2000.

<sup>3</sup> Ver Resolução do PE de 13.04.1999 e subsequentes.

- da fusão, no quadro comunitário, da cooperação judiciária e policial em matéria penal com a cooperação judiciária em matéria civil e as medidas relacionadas com a circulação das pessoas;
  - do reconhecimento, em aplicação do princípio do Estado de direito (primeiro parágrafo do artigo 6º do TUE), da plena jurisdição do Tribunal de Justiça sobre todas as medidas relacionadas com a realização do ELSJ, na medida em que a diferenciação da protecção jurisdicional no terceiro pilar é contrária ao princípio da igualdade dos cidadãos europeus perante a lei;
  - da passagem ao processo de co-decisão e à votação por maioria qualificada para todas as medidas relativas à realização do ELSJ, constituindo a co-responsabilidade do Parlamento Europeu a nível da União o corolário do papel exercido pelos parlamentos dos Estados-Membros nos domínios das liberdades e do direito penal. Contudo, o princípio de democracia implica uma aprovação vinculativa destas disposições jurídicas por parte dos deputados eleitos;
  - lamenta que o nº 1 do artigo 67º do Tratado de Amesterdão não tenha sido modificado, razão pela qual solicita aos Estados-Membros que renunciem ao seu direito de iniciativa, previsto durante o período transitório de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, ou que, pelo menos, que a ele recorram com a maior moderação possível, e que aceitem um papel de coordenação por parte da Comissão, de modo a evitar a proliferação de iniciativas e a falta de coerência das mesmas;
4. Assinala as dificuldades na obtenção de vistos, asilo e imigração e sublinha a necessidade de definir sem demora princípios europeus comuns no domínio das medidas em matéria de imigração, asilo e da protecção dos exilados e dos refugiados;
5. Solicita, a fim de aplicar plenamente na União o princípio do Estado de direito (artigo 6º do TUE), o estabelecimento de garantias jurisdicionais rigorosas para toda a pessoa afectada pelo direito da União e, consequentemente:
- o reconhecimento a toda a pessoa singular ou colectiva do direito de recurso perante o Tribunal de Justiça em caso de violação dos seus direitos por actos das instituições ou órgãos da União;
  - o estabelecimento de garantias jurisdicionais adequadas em relação às actividades do futuro Ministério Público Europeu, habilitado a intentar acções judiciais no domínio da defesa dos interesses financeiros da Comunidade ou nos outros casos definidos nos Tratados;
  - o reconhecimento à autoridade prevista no artigo 286º do TCE, bem como ao Provedor de Justiça, do direito de recorrer ao Tribunal no âmbito das suas competências;
6. Solicita a modificação da base jurídica da Europol e a sua integração no quadro institucional da União, de forma a garantir um controlo adequado por parte do Parlamento Europeu e um controlo jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça Europeu.

26 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO EXTERNO, DA INVESTIGAÇÃO E DA ENERGIA**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022 (INI))

Relator de parecer: Carlos Westendorp y Cabeza

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 27 de Fevereiro de 2001, a Comissão da Indústria, do Comércio Externo, da Investigação e da Energia designou relator de parecer Pat the Cope Gallagher.

Nas suas reuniões de 20 de Março de 2001, 27 de Março de 2001, 10 de Abril de 2001 e 24 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Antes de se proceder à votação final, Pat the Cope Gallagher afirmou que, atendendo a que as alterações aprovadas haviam modificado a sua posição inicial sobre a matéria, não poderia continuar como relator de parecer. Assim, a comissão designou relator o seu presidente, Carlos Westendorp y Cabeza.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 36 votos a favor, 2 contra e 2 abstenções.

Participaram na votação: Carlos Westendorp y Cabeza, presidente e relator de parecer; Nuala Ahern, vice-presidente; Konstantinos Alyssandrakis, Ward Beysen (em substituição de Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Elisa Maria Damião (em substituição de Erika Mann), Harlem Désir, Concepció Ferrer, Colette Flesch, Glyn Ford, Pat the Cope Gallagher, Lisbeth Grönfeldt Bergman (em substituição de Marjo Matikainen-Kallström), Michel Hansenne, Roger Helmer, Hans Karlsson, Bashir Khanbhai (em substituição de Anders Wijkman), Helmut Kuhne (em substituição de Norbert Glante), Bernd Lange (em substituição de Rolf Linkohr), Peter Liese (em substituição de Werner Langen), Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Reino Paasilinna, Elly Plooi-j-van Gorsel, Samuli Pohjamo (em substituição de Astrid Thors), John Purvis, Alexander Radwan (em substituição de Peter Michael Mombaur), Bernhard Rapkay (em substituição de François Zimeray), Mechtild Rothe, Christian Foldberg Rovsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt (em substituição de Imelda Mary Read), W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca e Myrsini Zorba.

## **BREVE JUSTIFICAÇÃO**

### **I. Introdução**

O presente projecto de parecer concentra-se principalmente em dois aspectos do Tratado de Nice: o primeiro diz respeito ao protocolo relativo às consequências financeiras do termo de vigência do Tratado CECA, bem como à criação e à gestão do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço; quanto ao segundo, refere-se ao artigo 133º, relativo à política comercial comum. Serão feitas breves observações a respeito do nº 3 do artigo 157º, relativo às medidas de apoio específicas no domínio industrial, e do artigo 181º-A, relativo à cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros no domínio da cooperação para o desenvolvimento.

Recebemos do Serviço Jurídico do Parlamento um parecer sobre os aspectos jurídicos do artigo 133º e dos nºs 2 e 6 do artigo 300º, com a redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Nice. O relator de parecer abordará particularmente os aspectos políticos do artigo 133º.

### **II. Protocolo relativo ao Tratado CECA**

O protocolo relativo à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) dispõe:

Em primeiro lugar, que a totalidade do activo e do passivo da CECA será transferida para a Comunidade Europeia em 24 de Julho de 2002. (nº 1 do artigo 1º).

Em segundo lugar, aquando da liquidação da CECA, “o valor líquido do activo e do passivo constantes do balanço da CECA em 23 de Julho de 2002, será considerado como activo destinado à investigação em sectores relacionados com a indústria do carvão e do aço” e esse activo será referido como «Activo do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço». (nº 2 do artigo 1º).

Em terceiro lugar, é assim instituído um novo Fundo de Investigação do Carvão e do Aço (FICA), cujas receitas serão provenientes da gestão do activo liquidado da CECA. O novo FICA disporá de um activo próprio, sendo que “os rendimentos resultantes do activo, referidos como «Fundo de Investigação do Carvão e do Aço», serão utilizados exclusivamente na investigação em sectores relacionados com a indústria do carvão e do aço a efectuar fora do programa-quadro de investigação” (nº 3 do artigo 1º).

Em quarto lugar, o artigo 2º define o tipo de decisões a adoptar: o Conselho deliberará por unanimidade. A Comissão elaborará a proposta adequada e o PE será simplesmente consultado.

Estando o termo de vigência do Tratado CECA fixado para 23 de Julho de 2002 (50 anos após a data de entrada em vigor do Tratado que institui a CECA, ou seja, 23 de Julho de 1952), haverá uma prolongação no que diz respeito ao sistema estatístico da CECA, que será mantido até 31 de Dezembro de 2002.

### III. Artigo 133º relativo à política comercial comum (PCC)

O relator de parecer concentrar-se-á na significação dos aditamentos introduzidos:

O **primeiro parágrafo do nº 3** confere ao Conselho (de forma exclusiva) o poder de autorizar a Comissão a “encetar as negociações necessárias” à conclusão de um acordo internacional. No entanto, uma nova frase é aditada ao nº 3 pelo Tratado de Nice: “cabe ao Conselho e à Comissão assegurar que os acordos negociados sejam compatíveis com as políticas e normas internas da Comunidade. Por outras palavras, nenhum acordo internacional pode anular ou ter por efeito alterar as políticas ou as normas internas da Comunidade. Esta cláusula de salvaguarda é importante, pois a mesma lógica é retomada nos novos nºs 5 a 7.

O **segundo parágrafo do nº 3** cria o comité especial 133, cujo papel é “assistir a Comissão “nessas funções (conduzir as negociações com países terceiros)”. No entanto, o Tratado de Nice vai mais longe, aditando uma nova frase: “a Comissão apresentará regularmente ao Comité especial um relatório sobre a situação das negociações”. Esta alteração poderia ser interpretada como um reforço do papel do Conselho, já que a Comissão deve prestar contas ao Comité previsto no artigo 133º.

O **terceiro parágrafo do nº 3** mantém-se inalterado. Mas as disposições pertinentes do artigo 300º não contribuíram para favorecer a evolução da PCC. Quanto ao nº 4, também permanece inalterado: “(...) o Conselho delibera por maioria qualificada”.

O **nº 5** é novo e importante: o primeiro parágrafo dispõe que “os nºs 1 a 4 são igualmente aplicáveis à negociação e à celebração de acordos nos domínios do comércio de serviços e dos aspectos comerciais da propriedade intelectual; por conseguinte, a VMQ será aplicável, mas “sem prejuízo do nº 6. Deste modo, os investimentos são cobertos apenas em parte, na medida em que o modo 3 do GATS é definido como sendo comércio de serviço.

O segundo parágrafo especifica e restringe imediatamente a aplicação da VMQ, uma vez que a unanimidade será aplicada em dois casos: a) para a adopção de disposições internas e b) quando for necessário conferir à Comunidade novas competências num domínio ainda não abrangido pelo Tratado. Não obstante, no que respeita ao caso b), poder-se-ia invocar como base jurídica o artigo 308º e, deste modo, o PE seria consultado.

O terceiro parágrafo estipula que “o Conselho delibera por unanimidade no que diz respeito à negociação e à celebração de acordos de carácter horizontal”. Este caso é muito interessante, porque serão muitos os “acordos de carácter horizontal” que teremos que analisar minuciosamente. É muito provável que “acordos de natureza horizontal” poderão cobrir mais de um sector, razão pela qual será necessária mais de uma base jurídica. Tal situação dará origem, provavelmente, a um dilema: para as questões relativas ao mercado interno, o Conselho deliberará por meio da VMQ e o Parlamento actuará na qualidade de co-legislador; mas, em contrapartida, quando as mesmas questões forem consideradas externas, o Conselho deliberará por unanimidade, sem a participação do PE.

O quarto parágrafo confere aos Estados-Membros o direito de “manter e concluir acordos com países terceiros” desde que “esses acordos respeitem o direito comunitário”. Com o Tratado de Nice e as novas disposições do artigo 133º, é dado um novo alento aos acordos bilaterais. A missão da Comissão consistiria em analisar esses acordos de forma meticulosa, para verificar se poderiam conter disposições que não respeitem o direito comunitário ou inclusivamente o contradigam.

No caso de chegar à conclusão que um acordo bilateral entre um Estado-Membro e um país terceiro contem cláusulas que “não respeitam plenamente o direito comunitário”, o que faria a Comissão? Nos termos do nº 3, deveria apresentar um relatório ao comité referido no artigo 133º. Esse relatório poderia ser aceite, rejeitado ou ignorado, por “não ser suficientemente motivado ou por ser infundado”.

O nº 6 é novo e particularmente importante, uma vez que se refere ao caso de paralelismo.

O primeiro parágrafo proíbe a conclusão de acordos susceptíveis de implicar uma harmonização quanto a questões relativas ao mercado interno, que obrigaria os Estados-Membros a adaptar directivas relativas ao mercado interno para se conformarem com acordos comerciais.

O segundo parágrafo diz respeito ao caso da competência partilhada (acordo misto) entre a Comunidade Europeia e os Estados-Membros no domínio do comércio dos serviços, competência que exigirá o comum acordo os Estados-Membros. Por conseguinte, tratando-se dos serviços culturais e audiovisuais, dos serviços de educação, bem como dos serviços sociais e de saúde humana, deverá ser tomada uma decisão nos termos do disposto no artigo 300º. Prevê-se, assim, que os acordos negociados nesses três domínios serão “celebrados conjuntamente pela Comunidade e pelos Estados-Membros” (competência partilhada).

Esta dupla exigência (competência partilhada e unanimidade) é justificada pela Comissão da seguinte forma: não é possível utilizar negociações comerciais para dismantlar as políticas cultural, educacional ou social dos Estados-Membros. Não obstante, a lógica da Comissão no que respeita à questão relativa à “competência partilhada e unanimidade” pode dar margem a dúvidas à luz dos factores determinantes dos processos globais. O comércio é um dos quatro factores que determinam a mundialização. Os três outros factores, investimento, tecnologia e financiamento, que têm um peso maior, são susceptíveis de determinar, indirectamente, uma harmonização dos domínios em que a competência partilhada e a unanimidade seriam aplicáveis. Ora, os entraves regulamentares colocados no âmbito de negociações e de acordos comerciais não podem resistir ao peso do investimento, da tecnologia e dos mercados de capitais.

O terceiro parágrafo diz respeito à “negociação e conclusão de acordos internacionais no domínio dos transportes”, que continuam a ser reguladas pelas disposições do Título V e do artigo 300º do Tratado CE. Por outras palavras, o Título V e o artigo 300º servirão eventualmente de base jurídica dupla para os acordos internacionais. Deverá analisar-se cuidadosamente se será utilizado o artigo 71º (VMQ e co-decisão) em conjugação com o nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 300º (VMQ e, eventualmente, co-decisão).

O **nº 7**, que é novo, é interessante por duas razões: em primeiro lugar, oferece a possibilidade de estender as disposições do artigo 133º aos aspectos da “propriedade intelectual” que não esses “aspectos comerciais”; em segundo lugar, prevê o procedimento habitual, ou seja, a “unanimidade” no Conselho e a “consulta” do PE, após a apresentação de proposta pela Comissão.

#### **IV. Artigo 157º relativo à indústria**

Este artigo foi introduzido pelo Tratado de Maastricht e é composto por três parágrafos, que não constituem, todavia, uma política comunitária. O Tratado de Nice limitou-se a alterar o nº 3 quanto a um aspecto essencial. Passou a ser prevista a utilização do processo de co-decisão no caso da adopção de medidas que visem realizar os quatro objectivos, enquanto, anteriormente, era prevista a deliberação do Conselho por unanimidade, após consulta do PE.

O Tratado de Nice faz uma segunda alteração ao Tratado de Maastricht, relativamente à “concorrência desleal”. O facto de “medidas fiscais favoráveis” e “diferenças substanciais quanto aos direitos e interesses dos trabalhadores nos Estados-Membros” terem dado origem a uma concorrência desleal tem sido motivo de críticas. Assim, a supressão de tais medidas e de tais diferenças poderá permitir uma redução das distorções de concorrência. É esta a lógica da alteração ao nº 3 do artigo 157º.

#### **V. Artigo 181º-A relativo às relações com os países terceiros**

O Tratado de Nice aditou um novo Título XXI, juntamente com um novo artigo 181º-A. Os objectivos enunciados neste novo artigo afectam parcialmente as competências das seguintes comissões parlamentares: Desenvolvimento, ITRE e AFET, Orçamentos e Controlo Orçamental.

O **nº 1** define o âmbito do artigo. Dispõe que a Comunidade realizará acções que poderão ser de três tipos: a) cooperação económica, b) cooperação financeira e c) cooperação técnica. Tais acções deverão contribuir “para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo de respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.

O **nº 2** define o procedimento: adopção das medidas necessárias pelo Conselho, deliberando por VMQ, após consulta do PE. No entanto, aqui também, em relação aos acordos de associação referidos no artigo 310º, é exigida a unanimidade.

O **nº 3** formaliza os acordos de cooperação entre a Comunidade, por um lado, e os países terceiros e as organizações internacionais, por outro lado. Para a conclusão desses acordos, sendo o artigo 300º a base jurídica prevista, o papel do PE resumir-se-á unicamente em ser consultado.

## **VI. Comparação entre a política comercial e as outras políticas comuns da CE**

O Tratado de Roma , cuja entrada em vigor data de 1957, previa quatro políticas comuns: 1) agricultura, 2) transportes, 3) concorrência e 4) política comercial. O Tratado de Maastricht acrescentou uma quinta política comum, a união económica e monetária (UEM). As principais bases jurídicas utilizadas para concretizar essas cinco políticas comuns, quanto ao seu alcance e objectivos, bem como o papel do PE em cada uma delas e no procedimento figuram no **quadro 1**, que figura em anexo à presente secção. Esse quadro tem por objectivo facilitar a comparação da PCC com as outras quatro políticas comuns.

A PCC foi concebida em meados dos anos 50 para regular a circulação das mercadorias numa época em que só existiam seis Estados-Membros e as trocas comerciais externas não estavam muito desenvolvidas. Desde então, no entanto, tem havido grandes modificações no mundo e na UE.



Table 1<sup>1</sup>

Nice Treaty Provisions concerning Community Common Policies

Common Policies	Main Legal Base	European Parliament's Role
1. Agriculture	Art. 37 (2) and (3) - QMV on - making regulations - issuing directives - taking decisions - establishing common organisation	Consultation
2. Transport	Art. 71 (1) on common rules and conditions - QMV Art. 71 (2) on standards of living (as derogation from QMV) – Unanimity	Co-decision Consultation
3. Competition	Art. 83 on definition of prohibitions and detailed rules - QMV Art. 87 (3) on Categories of State Aids - QMV Art. 89 on application of aids granted - QMV	Consultation No role Consultation
4. EMU	Art. 99 (5) on multilateral surveillance - QMV Art. 100 on financial assistance - Unanimity Art. 102(2) on access to financial institutions - QMV Art. 103 (2) on No guarantees, nor liability assumed by EC – QMV Art. 104 (14) on excessive deficits: - Unanimity on replacing the relevant Protocol - QMV on Rules and definitions Art. 105 (6) on prudential supervision - unanimity Art. 106 (2) technical specifications of euro coins - QMV Art. 107 (6) on the ESCB Statute - QMV Art. 111 (1) on International Agreements on an exchange-rate system – Unanimity - QMV if changes of euro central rates Art. 111 (2) on Orientations - QMV Art. 111 (3) and (4) on concluding an agreement on monetary and exchange policy with IMF - QMV Art. 111 (5) on EMU representation - Unanimity	Cooperation To be informed Cooperation Cooperation  Consultation  Assent Cooperation Consultation Consultation  To be informed No role No role  No role
5. Common Commercial Policy	Art. 132 (1) on aid for exports - QMV Art. 132 (3) and (4) on mandate to Commission to open negotiations – QMV Art. 133 (5) to (7) <b>See sections III e V</b> , which <u>also</u> comments on Art. 181 (new) that falls in the competence of Development Cooperation, and Art. 300 on the conclusion of agreements	No role No role

<sup>1</sup> Not to be translated

## CONCLUSÕES

A Comissão da Indústria, do Comércio Externo, da Investigação e da Energia insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

No que se refere à Indústria, ao Comércio Externo, à Investigação e à Energia

1. Toma nota do Tratado de Nice e, nomeadamente, das alterações introduzidas aos artigos 133º e 157º, assim como do artigo 181º-A e do Protocolo sobre o Tratado CECA; deplora que não tenha sido possível aos governos chegar a acordo para reforçar a legitimidade e a responsabilidade democráticas das políticas contempladas nestes artigos;
2. Congratula-se com o facto de a CIG ter tido em conta as propostas do Parlamento Europeu relativas ao artigo 157º, sobre a capacidade concorrencial da indústria, tal como exposto na sua Resolução de 13 de Abril de 2000;
3. Lamenta o facto de a CIG não ter tido em conta as propostas no sentido de uma maior participação legislativa e de um maior controlo democrático nos seguintes domínios:
  - a. processo de decisão, financiamento e gestão do novo Fundo de Investigação do Carvão e do Aço;
  - b. o novo artigo 181º-A do Tratado estabelece regras para a conclusão de acordos de cooperação económica, financeira e técnica, mas, apesar das importantes repercussões orçamentais de tais acordos, prevê apenas a consulta do Parlamento, contribuindo assim para criar mais um fosso entre as competências orçamentais do Parlamento e as suas possibilidades de participar da definição de políticas;
  - c. o Tratado de Nice não conduz ao melhoramento urgentemente necessário da capacidade de intervenção da Comunidade no domínio da política comercial comum; lamenta, em particular, que não tenha sido tomadas as medidas necessárias nos domínios dos investimentos, da prestação de serviços e da propriedade intelectual; tais medidas constituiriam uma condição prévia para a Comunidade desempenhar, na Organização Mundial do Comércio e nas relações comerciais multilaterais, um papel activo correspondente à sua importância económica; assinala que as alterações ao artigo 133º do Tratado também poderiam ter sido efectuadas no âmbito de uma decisão por unanimidade do Conselho, tomada após consulta do Parlamento, como previsto no nº 5 do artigo 133º do Tratado;
  - d. não foram incorporadas no Tratado de Nice disposições relativas à informação e à participação do Parlamento na conclusão de acordos internacionais com base nos artigos 133º e 300º do Tratado<sup>1</sup>; neste contexto, convida o Conselho a negociar com o Parlamento Europeu um acordo interinstitucional sobre a participação e a informação no que se refere à conclusão de acordos internacionais (ver Anexo 1 da presente resolução);

---

<sup>1</sup> Ver nº 33 do relatório sobre as propostas do Parlamento Europeu para a Conferência Intergovernamental (A5-0086/2000).

4. Solicita à Comissão Europeia que formule propostas para a próxima revisão do Tratado, no sentido de uma maior participação do Parlamento Europeu nas quatro áreas anteriormente referidas;
5. Lamenta que a CIG não tenha incorporado no Tratado as modificações necessárias para a criação de uma política energética comum e solicita a inserção no Tratado de um novo capítulo consolidado relativo à energia.

*Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a execução da Política Comercial Comum*

O Parlamento Europeu e o Conselho,

- a) Considerando que as alterações ao Tratado que institui a Comunidade Europeia propostas no projecto de Tratado de Nice e, em particular, o artigo 133º aumentarão o défice democrático e alterarão o equilíbrio institucional,
- b) Considerando que o projecto de Tratado de Nice adita um novo artigo 181º-A que tem por objecto acordos de cooperação principalmente em três domínios, a saber, cooperação económica, financeira e técnica, mas prevê apenas a consulta do Parlamento Europeu, apesar das importantes implicações orçamentais de tais acordos,
- c) Considerando que o artigo 133º, na versão modificada pelo projecto de Tratado de Nice, reforça essencialmente o intergovernamentalismo, na medida em que prevê que a Comissão deve informar o Comité referido no artigo 133º e não uma instituição comunitária, e que uma alteração deste tipo salvaguarda tanto a Comissão como o Conselho do controlo parlamentar,
- d) Considerando que as alterações do projecto de Tratado de Nice ao artigo 133º não tornam a política comum mais aberta nem mais transparente do que a inicialmente definida no Tratado de Roma de 1957 e que, por essa razão, não aumentam a credibilidade de uma política comum da CE nem reforçam a legitimidade democrática da UE,
- e) Considerando que, se comparada com as outras quatro políticas comuns da CE, a política comercial comum no seu contexto mais amplo (considerando ao mesmo tempo os artigos 133º, 181º-A e 300º) é uma política comum apenas pela sua designação, uma vez que mantém todos os aspectos importantes do intergovernamentalismo, o que é contrário à essência de uma política comum comunitária e não dota a UE de mecanismos ou políticas capazes de fazer face aos desafios mundiais,

ACORDARAM O SEGUINTE:

- 1. De acordo com o Tratado, o mandato da Comissão, a conclusão e a execução de acordos internacionais, como acordos de associação, acordos de cooperação e acordos comerciais, seguirão, na medida do possível, uma abordagem comunitária definida nos artigos pertinentes do Tratado e na legislação comunitária vigente.
- 2. Em relação a todas as propostas da Comissão ao Conselho, em aplicação do nº 1 do artigo 133º, será utilizado como segunda base jurídica o procedimento previsto no nº 3, primeiro parágrafo, do artigo 300º, o qual garante a participação do PE.
- 3. O Conselho solicitará o parecer do Parlamento Europeu antes de conferir mandato à Comissão para dar início às negociações necessárias nos termos do nº 3 do artigo 133º. O Parlamento Europeu emitirá o seu parecer dentro de um prazo que o Conselho pode fixar em função da urgência da questão.

4. As sínteses, os relatórios e os documentos de informação que a Comissão transmita ao Comité referido no artigo 133º serão simultaneamente transmitidos ao Parlamento Europeu para informação, em conformidade com o procedimento previsto no Anexo VII (sobre documentos confidenciais) do Regimento do Parlamento.  
O Parlamento Europeu poderá convidar o presidente do Comité referido no artigo 133º a comparecer perante a sua comissão competente para o comércio externo para uma troca de pontos de vista que, se necessário, poderá ser realizada à porta fechada.
5. Durante as negociações de um acordo comercial, de cooperação ou de associação e sempre que o Parlamento considere necessário, a Comissão informará o Parlamento, à porta fechada, sobre a evolução das negociações. O Parlamento poderá, neste contexto, decidir exercer a competência que lhe é conferida pelo artigo 8º da Decisão do Conselho nº 1999/468/CEE.
6. A conclusão de negociações relativas a bens e serviços contempladas no artigo 133º será transmitida ao Parlamento para parecer favorável, em conformidade com o procedimento previsto no nº 3, segundo e terceiro parágrafos, do artigo 300º.
7. O procedimento previsto no nº 3 do artigo 300º será aplicado em todos os acordos de associação previstos no artigo 310º e em acordos de cooperação previstos em vários títulos do Tratado que a Comunidade negocie e conclua com países terceiros ou em acordos internacionais com importantes implicações financeiras, económicas e comerciais para a Comunidade ou para os Estados-Membros.
8. A Comissão informará o PE antes de solicitar autorização ao Conselho para instaurar processos por litígios comerciais, enquanto que o Conselho informará o PE da decisão.

25 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DO EMPREGO E DOS ASSUNTOS SOCIAIS**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022(INI))

Relatora de parecer: Elspeth Attwooll

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 15 de Fevereiro de 2001, a Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais designou relatora de parecer Elspeth Attwooll.

Nas suas reuniões de 24-25 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 36 votos a favor, 2 contra e 3 abstenções.

Encontravam-se presentes no momento da votação Michel Rocard, presidente; Winfried Menrad, Marie-Thérèse Hermange e José Ribeiro e Castro, vice-presidentes; Elspeth Attwooll, relatora de parecer; María Antonia Avilés Perea, Regina Bastos, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (em substituição de Arlette Laguiller), Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hudghton, Stephen Hughes, Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (em substituição de Rodi Kratsa-Tsagaropoulou), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Mauro Nobilia, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (em substituição de Jan Andersson), Miet Smet, Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (em substituição de Harald Ettl), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker e Barbara Weiler.

## **BREVE JUSTIFICAÇÃO**

Das alterações do Tratado pedidas pela Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais antes da Cimeira de Nice só foram efectuadas as relativas à introdução da co-decisão para os incentivos previstos no artigo 13º. Esta comissão continua a ser de parecer que as alterações que recomendou são convenientes e reapresenta-as nas conclusões.

Quanto à Declaração sobre o futuro da União Europeia, esta comissão subscreve a opinião de que deveria proceder-se a amplos debates com todas as partes interessadas. Em sua opinião, estes debates deveriam alargar-se às partes interessadas dos países candidatos. No que se refere à sociedade civil, uma das questões principais é a sua intervenção formal no processo decisório da União Europeia e a base jurídica que poderia ser estabelecida para esse processo.

Das quatro questões essenciais para debate - delimitação de competências, o estatuto da Carta, simplificação dos Tratados e papel dos Parlamentos nacionais - apenas as primeiras três dizem respeito especial a esta comissão.

- 1) As questões relacionadas com o emprego e os assuntos sociais são actualmente uma competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros e considera-se que assim devem continuar.
- 2) Seria útil para o desenvolvimento dos direitos sociais que a Carta se tornasse vinculativa para as instituições da União Europeia e os Estados-Membros na aplicação da legislação da União Europeia.
- 3) Antes de Nice, esta comissão solicitou que fossem incluídas nos Tratados referências à Carta Social do Conselho da Europa revista e a determinadas Convenções fundamentais das Nações Unidas e da OIT, o que poderia ser efectuado durante o processo de simplificação. Este processo poderia também clarificar as relações entre os diversos objectivos da União Europeia, por exemplo, entre a sua política económica e a sua política social.

## **CONCLUSÕES**

A Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

1. Solicita que um órgão de tipo "convenção", ao qual estariam estreitamente associados os parceiros sociais e a sociedade civil, apresente propostas com vista à próxima CIG; solicita igualmente que os Estados-Membros sejam encorajados a criar um fóruns em que os cidadãos possam interagir com os respectivos parlamentos sobre o futuro da Europa;
2. Lamenta que o Tratado de Nice não tenha alargado a votação por maioria qualificada a todos os domínios da política social, não tenha suprimido as derrogações do nº 6 do artigo 137º nem tenha colocado o Parlamento em pé de igualdade com o Conselho em todos os domínios abrangidos pelos artigos 13º, 42º, 138º e 139º do Tratado CE; saúda,

todavia, o facto de tal se ter verificado relativamente à disposição relativa aos incentivos no artigo 13º do Tratado CE;

3. Lamenta igualmente que não tenha havido qualquer alargamento da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, tal como exige o princípio da igualdade de remuneração a que se refere o artigo 141º do Tratado CE, a todas as questões relativas ao mercado de trabalho e que não tenha sido feita referência à conciliação entre as responsabilidades familiares e profissionais, tanto para homens como para mulheres, no nº 1 do artigo 137º;
4. Solicita o reforço das disposições do Tratado (artigo 16º) relativas aos serviços de interesse geral por forma a assegurar o êxito do modelo social europeu numa economia pluralista;
5. Solicita que as propostas futuras de alteração dos Tratados rectifiquem estas omissões;
6. Solicita que o debate sobre o futuro da União Europeia inclua a questão da criação de uma base jurídica para a associação da sociedade civil aos seus processos decisórios; solicita, no entanto, que se proceda à mais ampla consulta sobre esta questão tanto dentro da UE como nos países candidatos;
7. Refere o artigo 128º do Tratado CE como base jurídica para o método aberto de coordenação no âmbito da política de emprego e insiste na inclusão no Tratado de uma base jurídica comparável para a política de protecção social;
8. Entende que uma delimitação mais precisa das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, reflectindo o princípio da subsidiariedade, deve incluir tanto um elemento de flexibilidade com um certo número de competências partilhadas e que todas as medidas da Comunidade existentes devem ser aplicadas no domínio do emprego e dos assuntos sociais: legislação, o método aberto de coordenação, o diálogo social, os Fundos Estruturais, os programas de apoio, a abordagem integrada das políticas, a análise e a investigação; considera que o Parlamento Europeu enquanto ramo do poder legislativo europeu deve ser plenamente associado a todos estes procedimentos e instrumentos políticos;
9. Deplora que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não tenha sido integrada nos tratados; solicita que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice, passe a vincular as instituições da União Europeia e os Estados-Membros ao aplicarem a legislação da União Europeia; considera, por conseguinte, que a Carta dos Direitos Fundamentais deve ser integrada no futuro Tratado da União Europeia, enquanto seu elemento essencial;
10. Reclama a revisão dos Tratados de modo a incluírem referências à versão revista da Carta Social do Conselho da Europa e às Convenções principais da OIT e das Nações Unidas, incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 20 de Novembro de 1989;
11. Solicita a realização de uma reunião conjunta anual entre as delegações das comissões do emprego e dos assuntos sociais do Parlamento Europeu, dos parlamentos dos Estados-Membros, dos parlamentos dos países candidatos e do Conselho da Europa.



25 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO RURAL**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022(INI))

Relatora de parecer: María Rodríguez Ramos

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 27 de Fevereiro de 2001, a Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural designou relatora de parecer María Rodríguez Ramos.

Nas suas reuniões de 21 e 27 de Março e 24 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por unanimidade.

Encontravam-se presentes no momento da votação Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (presidente), Joseph Daul (vice-presidente), Vincenzo Lavarra (vice-presidente), Georges Garot (relator de parecer em substituição de María Rodríguez Ramos), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (em substituição de Bernard Poignant), António Campos, Giorgio Celli, Michl Ebner, Jonathan Evans (em substituição de Elisabeth Jeggle), Anne Ferreira (em substituição de Michel J.M. Dary), Christel Fiebiger, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Dimitrios Koulourianos, Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Jan Mulder (em substituição de Giovanni Procacci), James Nicholson (em substituição de Francesco Fiori), Neil Parish, Mikko Pesälä, Agnes Schierhuber, Struan Stevenson, Robert William Sturdy.

## BREVE JUSTIFICAÇÃO

### 1. O Tratado de Nice e a Política Agrícola Comum

O Tratado de Amesterdão não conseguiu concretizar o seu objectivo principal, ou seja, a adaptação das instituições ao desafio da alargamento, e não encontrou resposta para três questões fundamentais: a composição e dimensão da Comissão, a extensão da deliberação por maioria qualificada e a nova ponderação de votos.

Neste contexto, podemos congratular-nos pelo facto de, finalmente, a Conferência de Nice, após difíceis negociações, ter sido capaz de aprovar uma reforma institucional que abre caminho às próximas adesões. Apesar disso, na perspectiva da relatora do parecer da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, este avanço é ofuscado por outros elementos:

a) Em primeiro lugar, a negociação dos aspectos institucionais conduziu ao abandono puro e simples de outras questões, particularmente a da extensão generalizada da co-decisão a todas as decisões em que já está prevista a maioria qualificada. O Parlamento Europeu apresentou propostas concretas para este alargamento da co-decisão aos domínios da Política Agrícola Comum, da política da concorrência e dos auxílios nacionais, mas elas nunca foram inscritas na ordem de trabalhos da Conferência.

b) A não introdução da co-decisão no domínio da PAC constitui uma das principais questões não abordadas em Nice, continuando portanto a ser reservado à agricultura um tratamento discriminatório relativamente a domínios conexos, como a saúde pública, a protecção dos consumidores, o ambiente ou o mercado interno, nos quais hoje já é aplicada a co-decisão. Esta distinção é, em si mesma, artificial, não tem em conta a existência de um sistema agro-alimentar integrado na União Europeia, contraria a clareza jurídica e, por último, constitui uma fonte permanente de conflitos institucionais (nomeadamente, no seio do Parlamento Europeu, na repartição das propostas legislativas entre as diversas comissões parlamentares competentes quanto à matéria de fundo). Por outro lado, há que recordar que a aceitação da co-decisão para o sector da PAC abrangeria apenas os actos legislativos, continuando, por isso, os aspectos executivos e administrativos a ser da competência da Comissão, em conformidade com as regras da comitologia, como já hoje acontece.

c) neste contexto, há ainda que ter em conta que, ao contrário do que, por vezes, a Comissão argumenta, a introdução da co-decisão para *o conjunto de actos legislativos agrícolas* não se traduziria numa carga de trabalho incomportável para o Parlamento Europeu. Basta recordar que, em 1998, e apesar da apresentação da Agenda 2000, foram 53 os actos legislativos em matéria agrícola sobre os quais o Parlamento Europeu foi consultado. Em 1999, o seu número foi de apenas 28, dos quais 16 poderiam ser considerados como "*actos fundamentais*" e 12 como "*actos não fundamentais*". Face a estes números, não pode justificar-se, de modo algum, uma distinção prévia e, necessariamente, equívoca, baseada na natureza dos actos agrícolas, com a consequente definição de dois processos paralelos, um de consulta e outro de co-decisão, em função da natureza de cada acto, com o risco acrescido de a sua classificação provocar permanentes conflitos de interpretação. Além disso, existem muitos actos legislativos (adaptações técnicas, prorrogação da validade de regulamentos em vigor, etc.) que poderiam ser adoptados sistematicamente na primeira leitura, mediante um processo simplificado, a fim de impedir eventuais atrasos na sua aplicação. Resumindo, o Parlamento Europeu, na sua qualidade de representante máximo dos povos da Europa, tem de insistir na introdução da co-decisão para *o conjunto de actos legislativos agrícolas* na próxima Conferência Intergovernamental de 2004.

d) Por outro lado o Tratado de Nice tornou ainda mais complexo o processo de tomada de decisões, o que poderá traduzir-se no bloqueio das próximas reformas da Política Agrícola Comum e, paralelamente, no enfraquecimento das posições da União Europeia nas negociações agrícolas em curso na OMC.

e) Esta situação é particularmente grave na medida em que a Conferência Intergovernamental de Nice tornou também patentes profundas fracturas entre os Estados quanto à forma como concebem o futuro da União e formalizou a ruptura do eixo franco-alemão que sempre funcionou como motor da construção europeia.

f) Os resultados de Nice deixam na opinião pública a impressão de uma luta entre alguns Estados preocupados sobretudo com a mera repartição do poder no seio das Instituições e colocam sérias dúvidas sobre a capacidade e a vontade política do Conselho para obter os acordos necessários à adaptação da PAC às crescentes exigências da cidadania europeia (claramente evidenciadas pela actual crise das vacas loucas) e aos desafios colocados pelas adesões e as negociações multilaterais em curso. Esta situação põe em causa a salvaguarda do modelo europeu de agricultura, componente fundamental do modelo social europeu, no seio de uma União Europeia alargada.

## **2. O pós-Nice: rumo a uma Política Agrícola e Rural Comum com co-decisão**

Partindo das anteriores premissas, o debate sobre o futuro da União Europeia previsto na *Declaração* constante da Acta Final da Conferência de Nice ( nº23) deveria ter em conta o futuro papel de uma política agrícola e rural comum na integração europeia, bem como a contribuição da agricultura para a protecção do ambiente e da paisagem, para o emprego e o ordenamento do território e para a qualidade e segurança dos alimentos. Por outro lado, este debate, que pode dar origem a uma nova delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, tal como estabelece o nº 5 da citada Declaração, deveria garantir a sobrevivência do carácter supranacional da futura política agrícola e rural.

No fundo, o que é importante é que a próxima Conferência Intergovernamental se debruce sobre a adaptação do capítulo agrícola dos Tratados (artigos 32º a 38º) a fim de que, de acordo com o disposto nas Conclusões do Conselho Europeu do Luxemburgo de Dezembro de 1997, seja garantida a manutenção do modelo europeu de agricultura no seio de uma União Europeia alargada. E, nesta perspectiva, os Tratados deverão consagrar expressamente os princípios de multifuncionalidade, sustentabilidade e precaução e, ao mesmo tempo, prever um apoio específico em prol dos pequenos agricultores e dos bens e serviços de interesse público resultantes de uma actividade agrícola que actualmente o mercado não é capaz de remunerar.

Neste contexto, é indispensável que a próxima revisão dos Tratados a cargo da Conferência Intergovernamental de 2004 introduza o processo de co-decisão no domínio agrícola, de modo a melhorar e assegurar a legitimidade democrática e a transparência da União e aproximar os cidadãos dos Estados-Membros, tal como estabelece expressamente o nº 6 da *Declaração respeitante ao futuro da União* constante da Acta Final da Conferência de Nice.

## CONCLUSÕES

A Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

### Conclusão 1

Toma nota das reformas institucionais introduzidas pelo Tratado de Nice na medida em que abrem caminho às próximas adesões; nesta perspectiva, espera que o Conselho seja coerente e, a curto e médio prazo, adopte os meios e as medidas necessárias para que a PAC seja capaz de garantir uma agricultura sustentável e de qualidade, contribuindo para o desenvolvimento rural e a coesão económica e social no seio de uma União Europeia alargada.

### Conclusão 2

Teme que a complexidade do processo de tomada de decisões decorrente do Tratado de Nice possa entravar as próximas reformas da Política Agrícola Comum e, simultaneamente, enfraquecer a posição da União Europeia nas negociações agrícolas em curso na OMC; solicita, por isso, aos membros do Conselho que demonstrem a sua vontade política de chegar a acordos que permitam superar todos os obstáculos e mostrem, de forma clara, à cidadania europeia que uma PAC renovada garantirá os direitos dos consumidores, dos produtores e do mundo rural em geral.

### Conclusão 3

Lamenta que, uma vez mais, a aplicação da co-decisão no âmbito da PAC tenha sido esquecida, mantendo-se um tratamento discriminatório relativamente a domínios ligados à agricultura (saúde pública, protecção dos consumidores, ambiente, mercado interno), aos quais a co-decisão já é aplicada, o que representa uma distinção artificial que contraria a clareza jurídica e é fonte permanente de conflitos institucionais.

### Conclusão 4

Solicita que o debate sobre o futuro da União Europeia previsto na Declaração constante da Acta Final da Conferência de Nice tenha em conta o futuro papel de uma política agrícola e rural comum na integração europeia, bem como a contribuição da agricultura para a protecção do ambiente e da paisagem, para o emprego e o ordenamento do território e para a qualidade e a segurança dos alimentos; considera indispensável que a nova delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros decorrente deste debate não ponha em causa o carácter supranacional desta política.

### Conclusão 5

Solicita que o Parlamento Europeu e as suas comissões competentes participem activamente no processo pós-Nice que agora começa, bem como na prevista deliberação sobre a próxima revisão dos Tratados; solicita, quanto ao processo, que o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, a Comissão da UE e os países candidatos iniciem, com a possível brevidade, um debate sobre o futuro da UE no quadro de uma assembleia; salienta neste contexto que, em relação ao conteúdo dos debates, o Parlamento Europeu deve, numa fase precoce, evidenciar claramente junto dos seus interlocutores a necessidade imperiosa de o Parlamento Europeu participar plenamente na co-decisão, bem como na revisão dos artigos 32º-38º do Tratado da UE, tendo em vista uma definição actualizada do modelo agrícola europeu.

#### Conclusão 6

Considera indispensável que, tendo em conta os direitos dos consumidores, dos produtores e do mundo rural em geral, a próxima Conferência Intergovernamental se debruce sobre a adaptação do capítulo agrícola dos Tratados (artigos 32º a 38º) de forma a que seja garantida a defesa do modelo europeu de agricultura no seio de uma União Europeia alargada, de acordo com o disposto nas Conclusões do Conselho Europeu do Luxemburgo de Dezembro de 1997.

#### Conclusão 7

Entende, neste contexto, que a próxima revisão dos Tratados deve servir para consagrar os princípios de multifuncionalidade, sustentabilidade e precaução, que servem de base ao modelo europeu de agricultura, e para estabelecer o enquadramento adequado para um apoio específico em prol dos pequenos agricultores e dos bens e serviços de interesse público que resultam da actividade agrícola e que actualmente o mercado não é capaz de remunerar.

#### Conclusão 8

Considera precisa, nesta perspectiva, uma profunda redefinição do orçamento da PAC, de maneira que o desenvolvimento rural se converta no pilar fundamental e prioritário na necessária reforma política agrícola.

## Conclusão 9

Exige que, graças à próxima revisão dos Tratados a cargo da Conferência Intergovernamental de 2004, o processo de co-decisão e plenas competências em matéria orçamental sejam aplicados ao conjunto dos actos legislativos do sector agrícola, a fim de melhorar e assegurar a legitimidade democrática e a transparência da União e aproximar os cidadãos dos Estados-Membros, tal como estabelece expressamente a Declaração respeitante ao futuro da União constante da Acta Final da Conferência de Nice.

24 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DAS PESCAS**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022(INI))

Relatora de parecer: Brigitte Langenhagen

## **PROCESSO**

Na sua reunião de 6 de Março de 2001, a Comissão das Pescas designou relatora de parecer Brigitte Langenhagen.

Nas suas reuniões de 21 de Março e 24 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as alterações que seguidamente se expõem por unanimidade.

Encontravam-se presentes no momento da votação Daniel Varela Suanzes-Carpegna (presidente), Rosa Miguélez Ramos e Hugues Martin (vice-presidentes), Brigitte Langenhagen (relatora de parecer), Elspeth Attwooll, Arlindo Cunha, Pat the Cope Gallagher, Michael John Holmes (em substituição de Nigel Paul Farage, nos termos do n.º 2 do artigo 153º do Regimento), Ian Stewart Hudghton, Giorgio Lisi (em substituição de Antonio Tajani), John Joseph McCartin (em substituição de Carmen Fraga Estévez), Patricia McKenna, James Nicholson, Bernard Poignant e Catherine Stihler.

## OBSERVAÇÕES GERAIS

Na Conferência Intergovernamental realizada em Nice, em Dezembro de 2000, na qual participaram os representantes dos governos dos Estados-Membros, foi introduzida uma série de reformas importantes para o futuro da União Europeia, nomeadamente no que diz respeito aos aspectos institucionais que permitirão o alargamento da União Europeia a novos países candidatos.

Desta Conferência Intergovernamental resultou o “Tratado de Nice”, celebrado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros em 26 de Fevereiro de 2001, e que se encontra presentemente em processo de ratificação por todos os Estados-Membros.

A ordem do dia fixada para a Conferência Intergovernamental de Nice era limitada, centrando-se na reforma necessária das instituições comunitárias para enfrentar, de forma satisfatória, o desafio colocado pelo futuro alargamento da União, e relegando para posterior oportunidade a reforma global das políticas comunitárias existentes, bem como a revisão da legislação comunitária e do sistema de distribuição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros.

Nesta óptica, o Tratado de Nice limita-se a constituir mais uma etapa no processo evolutivo de construção da União Europeia, um processo dinâmico que tem vindo a evoluir continuamente desde o Tratado de Roma até aos nossos dias.

Tendo em conta esta situação, e dado que as questões evocadas no parecer que a Comissão das Pescas emitiu antes da realização desta Conferência Intergovernamental não foram discutidas em Nice, a Comissão das Pescas mantém os princípios afirmados no referido parecer<sup>1</sup> no sentido de que as questões em causa sejam abordadas no novo processo que culminará na Conferência Intergovernamental prevista para 2004, e cujo primeiro acto preparatório corresponde ao próximo Conselho Europeu que decorrerá em Gotemburgo no próximo mês de Julho. As aspirações da Comissão das Pescas para esta nova etapa constitutiva poderiam resumir-se da seguinte forma:

### QUESTÕES FUNDAMENTAIS A ABORDAR NO ÂMBITO DA PRÓXIMA CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL PREVISTA PARA 2004

#### A. Menção específica nos Tratados constitutivos

Parece-nos sensato que uma das poucas políticas sectoriais comunitárias beneficie, nos Tratados constitutivos, de um tratamento mais específico. Se é certo que a pesca constituía inicialmente um apêndice do sector da agricultura, hoje em dia beneficia de uma política sectorial própria e amplamente desenvolvida. O novo Tratado deveria, por essa razão, dedicar um título específico ao sector das pescas, no qual seriam definidos os objectivos da política comum da pesca e os procedimentos legislativos necessários à sua aplicação.

---

<sup>1</sup> A5-018/2000



## B. Procedimento de decisão

A política da pesca é uma das poucas políticas sectoriais verdadeiramente comunitárias, em que as decisões mais importantes com peso na actividade económica recaem sobre as instituições comunitárias. Enquanto representante máximo dos cidadãos europeus, e no exercício dos seus poderes de controlo sobre o executivo comunitário (o Conselho ou a Comissão) no âmbito do sistema institucional europeu, o Parlamento Europeu considera que deve ter uma intervenção mais relevante na definição das principais questões que afectam esta política, e não apenas desempenhar o papel de consultor, ao qual está actualmente limitado.

A Comissão das Pescas considera que as futuras reformas dos Tratados deverão prever um procedimento de co-decisão ou outro processo similar para as questões que afectam as grandes linhas de acção da política comum da pesca e a regulamentação de base dos diferentes sectores (organização dos mercados, princípios de conservação e gestão dos recursos, regimes de controlo, medidas técnicas de conservação e instrumentos de política estrutural), por forma a garantir que o Parlamento desempenhe efectivamente um papel na tomada de decisões que envolvam actos jurídicos de carácter fundamental.

## C. Acordos internacionais de pesca

No início da legislatura anterior, o Parlamento Europeu intervinha no quadro de uma política de factos consumados. Era consultado sobre um texto, geralmente um protocolo de renovação de um acordo já existente, que havia sido negociado de forma unilateral pela Comissão, de acordo com o mandato, do Conselho e que, na maioria dos casos, já se encontrava em regime de aplicação provisória no momento em que era apresentado ao Parlamento para efeitos de consulta. O parecer do Parlamento assumia, assim, um carácter meramente formal.

Em 12 de Dezembro de 1996, o Parlamento, a Comissão e o Conselho assinaram uma declaração comum relativa à melhoria da informação da autoridade orçamental sobre os acordos de pesca<sup>1</sup>. Este documento estabelece que a Comissão deverá “manter o Parlamento Europeu regularmente informado, através das suas comissões parlamentares, sobre a preparação e o desenrolar das negociações, nomeadamente no tocante à incidência orçamental” e “apresentará trimestralmente à Autoridade Orçamental informações circunstanciadas sobre a execução dos acordos em curso e sobre as previsões financeiras até ao final do ano”.

Em 5 de Julho de 2000, o Parlamento Europeu e a Comissão aprovaram um acordo-quadro<sup>2</sup> que regula as relações entre ambas as instituições e cujo anexo contém disposições sobre a “transmissão ao Parlamento Europeu de informações sobre os acordos

---

<sup>1</sup> JO C 20 de 20.1.1997, pág. 109

<sup>2</sup> C5-0349/2000

internacionais e o alargamento, e a associação do Parlamento Europeu a estes processos”. Este documento reitera fundamentalmente as disposições acordadas em 1996.

Estas disposições permitiram à Comissão das Pescas melhorar o seu desempenho relativamente à transmissão de informações sobre os aspectos orçamentais dos acordos previstos na declaração e de alguns dados relativos à utilização dos direitos de pesca. A Comissão transmite de imediato e oficialmente o texto do protocolo de pesca, tal como acordado no processo de negociação, na língua disponível, o que permite ao Parlamento emitir o seu parecer antes de ser efectuado o primeiro pagamento de compensação financeira previsto.

Nos últimos tempos, este mecanismo, que funcionava de forma satisfatória, tem registado inúmeros problemas. Os atrasos ultimamente verificados na adopção das propostas legislativas por parte da Comissão têm lamentavelmente comprometido esta melhoria.

No que diz respeito à influência do Parlamento no processo de tomada de decisão no âmbito dos acordos internacionais, a nossa instituição tem vindo a desenvolver esforços consideráveis na esfera jurídica e política para conseguir que nenhum acordo internacional de pesca seja adoptado sem o seu parecer favorável, como forma de assegurar um mecanismo idóneo e um verdadeiro poder de decisão na celebração desses acordos.

#### D. Organizações internacionais

Outra questão relacionada com a acção externa em matéria de pescas, em que o Parlamento se encontra igualmente numa posição desfavorável, diz respeito à sua intervenção nos organismos regionais, tais como o Conselho Geral da Pesca no Mediterrâneo (CGPM), a Organização das Pescarias no Noroeste do Atlântico (NAFO/OPANO), a Comissão para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (ICCAT). Estas organizações exercem um protagonismo cada vez maior na conservação e exploração racional dos recursos pesqueiros em todo o mundo. O Acordo-quadro de 5 de Julho de 2000 entre o Parlamento Europeu e a Comissão reitera o princípio enunciado no Código de Conduta de 15 de Maio de 1995, segundo o qual a Comissão deverá transmitir ao Parlamento mais informações sobre o desenrolar dos trabalhos e as decisões adoptadas nas questões importantes, decisões essas que em muitos casos são de transposição obrigatória para o Direito Comunitário e condicionam a política comum das pescas.

A Comissão, embora facilite a participação dos deputados do Parlamento Europeu, na qualidade de observadores, nas delegações de negociação da Comunidade relativas aos acordos multilaterais, não permite que aqueles participem directamente nas reuniões de negociação, que é onde efectivamente se negociam as decisões.

## CONCLUSÕES

A Comissão das Pescas solicita à Comissão para os Assuntos Constitucionais, enquanto comissão competente quanto à matéria de fundo, que tenha em conta no seu relatório sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia, bem como nos trabalhos preparatórios para a próxima Conferência Intergovernamental, os seguintes aspectos:

1. O Parlamento Europeu lamenta o facto de não ter sido criado no Tratado de Nice um capítulo específico para a pesca, de modo a reflectir a transcendência e o estado de desenvolvimento de uma das poucas políticas comuns da União Europeia, capítulo esse em que seria necessário definir os objectivos e os princípios dessa política, bem como os procedimentos jurídicos necessários para a sua regulamentação;
2. Para que o Parlamento deixe de desempenhar o papel de simples observador e passe a assumir um verdadeiro protagonismo no processo de tomada de decisões, é necessário modificar os procedimentos existentes, nomeadamente a regra geral segundo a qual o Parlamento intervém apenas no âmbito de um procedimento de consulta. É necessário estabelecer outro regime que permita à nossa instituição assumir um protagonismo na definição das decisões fundamentais, que preveja a adopção de procedimentos tais como o processo de co-decisão já existente;
3. Para tal e tendo em conta o processo aberto para a revisão da política comum de pescas, seria conveniente, com base no artigo 308º do Tratado, incluir a política pesqueira comunitária no processo de co-decisão;
4. É necessário reforçar o papel do Parlamento no âmbito da política de pesca internacional, exigindo que todos os acordos internacionais de pesca só possam ser celebrados mediante parecer favorável do Parlamento;
5. Será necessário analisar com a Comissão os meios idóneos necessários que permitam aos deputados participar efectivamente quer nos trabalhos dos órgãos de decisão dos organismos internacionais de carácter regional, competentes em matéria de pesca, quer na negociação dos acordos internacionais de pesca com a União;
6. Reclama que nas discussões preparatórias de uma nova CIG seja incluída a política comum das pescas, tendo em conta o papel do sector das pescas na protecção do ambiente, no planeamento regional, bem como o contributo deste sector para a segurança alimentar e para a coesão económica e social das regiões dependentes da pesca; a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros não deverá pôr em causa o carácter supranacional da política comum da pesca.

25 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO PARA A CULTURA, A JUVENTUDE, A EDUCAÇÃO, OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E OS DESPORTOS**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2022(INI))

Relatora de parecer: Barbara O'Toole

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 6 de Março de 2001, a Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos designou relatora de parecer Barbara O'Toole.

Nas suas reuniões de 10 de Abril e 24-25 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 24 votos a favor e 3 contra.

Encontravam-se presentes no momento da votação Vasco Graça Moura, presidente em exercício; Giorgio Ruffolo, vice-presidente; Ulpu Iivari, vice-presidente; Barbara O'Toole, relatora de parecer; Pedro Ole Andreasen, Aparicio Sánchez, Rolf Berend (em substituição de Mónica Ridruejo), Thierry de La Perriere, Raina A. Mercedes Echerer, Lissy Gröner, Cristina Gutiérrez Cortines (em substituição de Vittorio Sgarbi), Christopher Heaton-Harris, Ruth Hieronymi, Timothy Kirkhope (em substituição de Giuseppe Gargani), Maria Martens, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Roy Perry, Martine Roure, Dana Rosemary Scallon (em substituição de Christine de Veyrac), The Earl of Stockton (em substituição de Sabine Zissener), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen, Eurig Wyn, Theresa Zabell e Myrsini Zorba (em substituição de Phillip Whitehead).

## BREVE JUSTIFICAÇÃO

O parecer da nossa comissão sobre o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais elaborado antes da Conferência Intergovernamental<sup>1</sup> defendia o desenvolvimento da União Europeia em vários domínios. A relatora de parecer continua persuadida de que o progresso nesses domínios é importante para que o alargamento seja um êxito e, por isso, fez desse documento o ponto de partida para a elaboração do parecer da nossa comissão sobre os resultados da Conferência Intergovernamental, o projecto de Tratado de Nice e o futuro da União Europeia.

**Informação e comunicação:** A comissão - e até o Parlamento no seu conjunto<sup>2</sup> - tem chamado regularmente a atenção para a necessidade de se estabelecer uma política global de informação e comunicação, baseada no pluralismo e no respeito pela diversidade cultural e linguística, a fim de informar os cidadãos da Europa sobre todos os aspectos da União. Uma política eficaz neste domínio promoveria um debate público bem fundamentado sobre o desenvolvimento futuro da União e das suas políticas. Consolidaria também as referências democráticas das instituições e fomentaria a participação activa na vida política, que é uma das características da democracia: os jovens para os quais a política "institucional" convencional apresenta normalmente poucos atractivos são um grupo-alvo particularmente importante. O Conselho daria um bom exemplo na defesa de uma maior transparência e abertura se publicasse registos completos das votações de todos os Estados-Membros e consentisse no acesso público às suas reuniões. Como a União irá brevemente alargar-se a sociedades que só recentemente saíram de décadas de totalitarismo, uma maior transparência na União e o desenvolvimento de uma política efectiva de informação e comunicação devem considerar-se questões prioritárias.

**Meios de comunicação social:** O nº 3 do artigo 157º do Tratado de Amesterdão estipula que as decisões no sector da indústria sejam tomadas por maioria qualificada do Conselho após *consulta* do Parlamento: foi através deste procedimento que o programa MEDIA PLUS foi aprovado. A CIG prevê a introdução da *co-decisão* neste domínio, o que consideramos um passo positivo para a responsabilidade democrática numa área importante da actividade da nossa comissão.

**Cultura :** Em 1997, no seu parecer destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais sobre o projecto de Tratado de Amesterdão, a comissão manifestou a sua consternação pelo facto de a deliberação por maioria qualificada não ter sido introduzida no sector da cultura, prevendo logo que a necessidade de unanimidade no Conselho iria criar obstáculos à adopção de medidas neste sector<sup>3</sup>. Esta previsão viria a ser confirmada pelo difícil processo de aprovação do programa-quadro Cultura 2000. Neste contexto, no seu parecer sobre a CIG 2000, a comissão insistia novamente em que, neste domínio, se passasse da unanimidade para a maioria qualificada. É lamentável que tenha sido ignorado o pedido do Parlamento no sentido de que o nº 5 do artigo 151º fosse alterado de modo a estabelecer a deliberação por maioria qualificada do Conselho .

**Desporto:** O desporto só em 1999 passou a fazer parte das competências da nossa comissão, embora já há muito tempo o considerássemos um dos nossos domínios de acção. A comissão

---

<sup>1</sup> A5-0086/200

<sup>2</sup> Muito recentemente na resolução do Parlamento Europeu sobre a estratégia de informação e comunicação da UE (B5-0174/2001 - Acta de 14 de Março de 2001)

<sup>3</sup> A4-0347/1997

sempre destacou as importantes vertentes sanitária, pedagógica e social do desporto, tendo insistido na inclusão no Tratado de uma base jurídica que tornasse possível a acção comunitária no campo do desporto - pela última vez, no seu parecer sobre a Conferência Intergovernamental destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais. O Tratado de Amesterdão inclui uma Declaração sobre o desporto e o Tratado de Nice consagra-lhe um anexo (o anexo IV): lamentavelmente, nenhum destes instrumentos constitui uma base jurídica para a acção comunitária.

**Educação :** O artigo 149º do Tratado não foi alterado pela Conferência Intergovernamental, o que consideramos lamentável. Uma referência explícita à criação de um espaço europeu da educação teria chamado a atenção para a oportunidade de se estabelecerem pontos de referência comuns para a comparação dos diversos sistemas nacionais e regionais (avaliação comparativa), de se promover o intercâmbio de experiências e de se encorajar a difusão de boas práticas.

**Questões institucionais e o "Pós-Nice":** O Parlamento Europeu é a única instituição da União que é democraticamente eleita. Tem , por isso, direito a mais do que um papel consultivo e a participar mais plenamente em qualquer futura Conferência Intergovernamental do que aconteceu no período que precedeu a Cimeira de Nice.

O Tratado de Nice inclui uma declaração que apela a um debate amplo e aprofundado sobre "o futuro da União". As Presidências sueca e belga lançarão o debate, no âmbito do qual serão consultados os Parlamentos nacionais e a opinião pública de toda União e em que participarão também os países candidatos. Será apresentado um relatório ao Conselho Europeu de Gotemburgo de Junho de 2001 e o Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001 adoptará uma declaração sobre a continuação do processo. Uma das quatro questões fulcrais a debater é "o estabelecimento e a manutenção de uma delimitação mais precisa das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, que respeite o princípio da subsidiariedade".

Esta é uma questão importante para a nossa comissão. Uma demarcação mais clara de competências entre a União e os Estados-Membros tornaria supérflua a deliberação por unanimidade do Conselho no campo da política cultural e removeria o principal obstáculo a uma política cultural mais activa a nível europeu, oferecendo, ao mesmo tempo, a garantia constitucional de que as culturas dos Estados-Membros seriam respeitadas. A demarcação mais clara de competências abriria também caminho ao aparecimento de um verdadeiro espaço europeu da educação, reconhecendo - e garantindo - simultaneamente a responsabilidade dos governos locais, regionais e nacionais pelos sistemas educativos a estes níveis.

Admitindo a necessidade de novas mudanças na estrutura institucional da União para que o alargamento seja um êxito, é importante que se façam progressos substanciais neste domínio até finais de 2003.

## CONCLUSÕES

A Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

1. Reitera a sua convicção de que uma política europeia de informação e de comunicação baseada nos princípios de pluralismo, abertura e diversidade melhorará o debate e o conhecimento públicos - especialmente entre os jovens - sobre os benefícios da cooperação europeia no quadro da UE; entende que os princípios fundamentais da política de informação da UE deveriam ser a execução descentralizada, a coordenação (especialmente entre os esforços da Comissão e do Parlamento), a orientação e a melhor utilização da tecnologia da informação; continua persuadido de que o aumento da cooperação entre a UE e os países candidatos no domínio da política de informação e de comunicação contribuirá para garantir o êxito do próximo alargamento e convida a Comissão a propor um programa de informação plurianual;
2. Acolhe com satisfação a extensão da deliberação por maioria qualificada, particularmente às medidas de apoio à acção dos Estados-Membros no sector da indústria (nº 3 do artigo 157º);
3. Lamenta que a deliberação por maioria qualificada ainda não se aplique a todos os domínios em que é aplicável o processo de co-decisão; deplora o facto de o nº 5 do artigo 151º continuar a exigir a unanimidade do Conselho e insta a que, numa futura revisão do Tratado, se alargue a deliberação por maioria qualificada às medidas de apoio no sector da cultura;
4. É de opinião que o desporto comporta importantes vertentes de natureza pedagógica, sanitária e social; lamenta que o seu apelo de longa data no sentido da inclusão no Tratado de uma base jurídica para a acção comunitária no domínio do desporto tenha, uma vez mais, sido ignorado; apela a que, numa futura revisão do Tratado, seja criada essa base jurídica que reconheça e salvede a especificidade do desporto;
5. Solicita a elaboração de uma política comum para os jovens por forma a garantir que as questões específicas da juventude sejam abordadas em todo o espectro das políticas e por todas as instituições da UE;
6. Solicita que, numa futura revisão do Tratado, seja alterado o nº 2 do artigo 149º de forma a incluir uma referência ao objectivo da criação de um espaço europeu da educação, baseado no estabelecimento de pontos de referência comuns para a comparação dos sistemas educativos, nos intercâmbios de experiências e na difusão de boas práticas;

7. Lamenta as limitações que caracterizaram a participação do Parlamento na Conferência Intergovernamental que precedeu o Tratado de Nice e, a fim de obter uma abordagem mais pluralista e abrangente, exorta ao reforço do papel do Parlamento em futuras conferências intergovernamentais, com base no exemplo da convenção para a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
8. Convida o Conselho Europeu a incorporar no Tratado a Carta dos Direitos Fundamentais;
9. Na perspectiva do alargamento da União Europeia, convida a Comissão a ter em conta o Artigo 22º da Carta dos Direitos Fundamentais em todas as políticas e programas da União Europeia, nomeadamente no que se refere aos domínios das tecnologias da informação e comunicação, política audiovisual, educação, cultura e aprendizagem de línguas;
10. Acolhe com satisfação o compromisso constante das conclusões da Cimeira de Nice no sentido de uma delimitação mais precisa das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, que respeite o princípio de subsidiariedade; solicita ao Conselho e à Comissão que promovam um amplo debate sobre os objectivos da União Europeia, tal como previstos no Anexo IV do Tratado de Nice, que envolva todos os cidadãos dos Estados-Membros e dos países candidatos; espera que, até finais de 2003, se realizem progressos substanciais na realização deste objectivo;
11. Apela a que, em complemento de uma efectiva estratégia de informação e comunicação e em conformidade com o compromisso da União de reforço da abertura e da transparência, acabe o secretismo que rodeia as votações no Conselho e o público tenha acesso às reuniões do Conselho.



24 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DOS DIREITOS DA MULHER E DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
2001/2022(INI)

Relatora de parecer: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 27 de Fevereiro de 2001, a Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades designou relator de parecer Rodi Kratsa-Tsagaropoulou.

Nas suas reuniões de 9 e 24 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por unanimidade.

Encontravam-se presentes no momento da votação Maj Britt Theorin (presidente), Anne E.M. Van Lancker (vice-presidente), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (relatora de parecer), Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo (em substituição de Armonia Bordes), Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Anna Karamanou, Christa Klab, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Christa Prets, Patsy Sørensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques e Sabine Zissener

## **CONCLUSÕES**

A Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

### **Tratado de Nice**

1. Congratula-se pela possibilidade dada ao Conselho de, com base no artigo 13º, adoptar, por maioria qualificada, nos termos do processo visado no artigo 251º, medidas comunitárias de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, para apoiar as suas acções com vista a combater todas as discriminações, nomeadamente em razão do sexo;
2. Deplora que não tenha sido introduzida qualquer melhoria nos artigos 137º e 141º no que se refere à igualdade entre homens e mulheres em todas as matérias relativas ao mercado do trabalho e que não tenha sido dada a essa igualdade uma base jurídica que vá mais além do que o sector do emprego (participação equilibrada das mulheres na tomada de decisão, reconciliação da vida familiar e profissional);
3. Lamenta igualmente que não se tenha procedido a uma clarificação das implicações jurídicas das referências à igualdade entre homens e mulheres contidas nos artigos 2º e 3º do Tratado; entende que, durante todo o período pós-Nice e aquando da preparação da próxima Conferência Intergovernamental de 2004, há que tomar em consideração a questão da igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios e prever finalmente a base jurídica adequada;
4. Acolhe com satisfação a inclusão no Tratado da Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust), mas faz notar, ao mesmo tempo, a necessidade de completar o artigo 29º e da alínea e) do artigo 31º, mencionando no mesmo a acção desse novo órgão intergovernamental cujo objectivo consiste em combater a criminalidade organizada, da qual as principais vítimas são as mulheres;

### **Carta dos direitos fundamentais**

5. Congratula-se pelo artigo 21º da Carta, que proíbe a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça e origens, e pelo artigo 23º que estipula a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios. Deplora que o princípio de igualdade entre homens e mulheres em matéria de direitos políticos, civis e sociais não seja explicitamente referido como uma obrigação para promover activamente a igualdade entre os sexos; considera, por conseguinte, que é necessário melhorar ainda mais a Carta, antes da sua integração, na sua forma definitiva, nos Tratados;

6. Deplora que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não tenha sido integrada nos Tratados e considera indispensável a sua inserção nos Tratados para que possa produzir todos os efeitos jurídicos; considera necessário, no que se refere aos direitos das mulheres e à igualdade de oportunidades, conferir à Carta todos os efeitos jurídicos; entende que a Conferência Intergovernamental de 2004 deve constituir a ocasião oportuna para proceder a uma nova análise da questão;
7. Apela todos os Estados-Membros da União a: a) actuarem em conformidade com o compromisso firme do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia de considerarem a Carta uma referência obrigatória de toda a legislação (efeitos normativos) e b) acompanharem a prática dos tribunais constitucionais de alguns Estados-Membros de tomar a Carta como parâmetro de referência (efeitos jurisdicionais); espera que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tenha em conta o conteúdo e as disposições da Carta no âmbito das suas competências jurisdicionais e do exercício das mesmas;
8. Julga necessária a criação imediata, pela Presidência sueca, de ocasiões concretas para um debate público aberto sobre essa questão, a fim de cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da Declaração relativa ao futuro da União;

#### **Declaração sobre o futuro da União Europeia**

9. Considera indispensável precisar de forma clara e exacta os meios e formas de participação da opinião pública, da sociedade civil, dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu na preparação da próxima CIG e de futuras conferências intergovernamentais, em todas as fases do processo, como prevê a declaração sobre o futuro da União Europeia; solicita que, neste contexto, sejam garantidas a participação igual de homens e mulheres e também a associação de redes representativas das organizações de mulheres da União Europeia e dos países candidatos à adesão;
10. Sublinha, por último, que durante o processo de preparação da Conferência Intergovernamental de 2004 será necessário organizar campanhas de sensibilização e de informação destinadas particularmente às mulheres.

17 de Abril de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DAS PETIÇÕES**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia  
(2001/2002(INI))

Relator de parecer: Eurig Wyn

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 6 de Março de 2001, a Comissão das Petições designou relator de parecer Eurig Wyn.

Nas suas reuniões de 21 de Março e de 10-11 de Abril de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 9 votos a favor e 1 abstenção.

Encontravam-se presentes no momento da votação Vitaliano Gemelli (presidente), Roy Perry (vice-presidente), Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, María Sornosa Martínez e Christian Ulrik von Boetticher.

## **BREVE JUSTIFICAÇÃO**

### **Introdução**

O Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993. Neste Tratado a codificação do direito de petição representa o nascimento da cidadania europeia com direitos e deveres definidos com precisão. Não obstante, nesse momento não foram associadas à cidadania da União garantias específicas de direitos fundamentais. O Tratado de Amsterdão modificou o Tratado da União Europeia. Este processo de desenvolvimento contínuo para a cidadania europeia culminou com a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, assinada em Nice em Dezembro de 2000.

### **A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**

A Carta foi elaborada por uma convenção constituída por representantes de chefes de governo, deputados nacionais, deputados ao Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. O Parlamento Europeu aprovou a Carta, facto proclamado solenemente pelo Conselho, o Parlamento e a Comissão durante o Conselho Europeu de Nice, em cujo âmbito foi alvo de elogios que afirmavam tratar-se do documento que estabelece o fundamento de uma União Europeia baseada em valores e tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. Alguns dos seus princípios, como, por exemplo, novos direitos relacionados com a bioética, o meio ambiente e a protecção de dados, vão mesmo mais longe que os contemplados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A proibição explícita da discriminação e a afirmação da diversidade cultural são particularmente importantes no contexto multicultural da UE.

Agora coloca-se a questão de saber o que se deve fazer com a Carta e como esta vai afectar os cidadãos europeus e o conceito de cidadania europeia. O Parlamento é a favor da incorporação da Carta no Tratado. Quer se proceda ou não à sua integração, a aprovação da Carta constitui um importante ponto de referência para todos os interessados – Estados-Membros, instituições e pessoas singulares e colectivas - no contexto comunitário (parecer do Advogado Geral Tizzano no Processo C-173/99, nº 28). O vosso relator entende que a Comissão de Petições deveria poder considerar a Carta no momento de determinar se uma petição incide no âmbito de actividades da Comunidade e de interpretar a legislação comunitária.

## **A Carta e a cidadania europeia**

O direito a dirigir uma petição ao Parlamento Europeu é uma expressão da cidadania europeia. É um direito acessível em igualdade de circunstâncias a todos os cidadãos da União. É de suma importância para os cidadãos da União Europeia que se clarifique a natureza constitucional da Carta a fim de conseguir que os europeus participem nas questões que lhes dizem respeito. Uma Carta com uma base constitucional clara reforçaria a legitimidade e a relevância das instituições europeias perante os cidadãos europeus. Além disso, a clarificação da natureza da Carta é importante do ponto de vista do alargamento. Uma parte considerável das petições que se recebem referem-se à discriminação, frequentemente por razões de nacionalidade, raça, sexo, língua, etc. Tendo em conta os problemas em matéria de direitos das minorias que se colocam nos países candidatos, esses novos cidadãos europeus deveriam ter direito, a partir da data de adesão, a dirigir ao Parlamento Europeu petições em matéria de discriminação tomando a Carta como referência.

Por conseguinte, o direito a dirigir petições ao Parlamento Europeu tomando a Carta como referência é indispensável para uma autêntica cidadania europeia.

## **CONCLUSÕES**

A Comissão das Petições insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

- A. Considerando que a União se deve definir, à semelhança dos seus Estados-Membros, como uma «Comunidade de direito»,
- B. Considerando que, caso a União se queira dotar de uma verdadeira constituição escrita e formal com um conjunto claro e ordenado de princípios fundamentais, deve ser dada primazia aos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais,
- 1. Congratula-se com a Carta dos Direitos Fundamentais, assinada e proclamada em 7 de Dezembro de 2000 em Nice, mas lamenta a falta de unanimidade no Conselho para atribuir à Carta um carácter constitucional claro;
- 2. Entende que a União não pode basear-se exclusivamente em considerações de carácter meramente económico, antes tem de assentar nos direitos humanos e fundamentais a fim de que todos os cidadãos sejam beneficiados pela integração europeia;
- 3. Salienta a importância do direito de petição ao Parlamento Europeu sobre questões de direitos fundamentais e, nomeadamente, de discriminação tomando a Carta como referência e, portanto, considera que os cidadãos dos novos Estados-Membros deveriam gozar deste direito desde o momento da adesão;
- 4. Considera que o direito de petição ao Parlamento Europeu, a instituição que representa os cidadãos da Europa, tomando a Carta como referência é um passo essencial para a consecução de uma verdadeira cidadania europeia;

5. Espera que, no contexto da sua estratégia de comunicação, a Comissão reconheça a importância do debate, a nível nacional e regional, sobre o processo pós-Nice, que diz respeito directamente aos cidadãos da Europa.