

CONV 448/02

CONTRIB 165

NOTA DE ENVIO

de:	Secretariado
para:	Convenção
Assunto:	Comunicação da Comissão, enviada por Michel Barnier e António Vitorino, membros da Convenção: "Para a União Europeia, Paz, Liberdade, Solidariedade - Comunicação da Comissão sobre a arquitectura institucional"

O Secretário-Geral da Convenção recebeu de Michel Barnier e de António Vitorino, membros da Convenção, a comunicação da Comissão que figura em anexo.



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 4.12.2002

COM (2002) 728 final

Para a União Europeia

Paz, Liberdade, Solidariedade

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
SOBRE A ARQUITECTURA INSTITUCIONAL**

ÍNDICE

Introdução.....	3
1. Simplificar as modalidades de acção da união.....	6
1.1. Programar e conceber.....	6
1.2. Legislar.....	6
1.3. Orientar a acção da União	7
1.3.1. Coordenação das políticas económicas.....	9
1.3.2. Cooperação administrativa em matéria policial.....	10
1.3.3. Condução da política externa e de segurança comum	11
1.3.4. Assegurar a execução das normas comuns	13
1.3.5. Velar pelo respeito das normas comuns.....	14
1.4. Financiar as políticas comuns	14
2. Reformar as instituições.....	16
2.1. O Parlamento Europeu	16
2.2. O Conselho.....	16
2.2.1. Determinação da maioria qualificada	16
2.2.2. Organização dos trabalhos do Conselho	17
2.3. A Comissão	18
2.3.1. Designação e responsabilidade política da Comissão.....	18
2.3.2. Composição e funcionamento da Comissão Europeia.....	19
2.4. As relações entre as Instituições e os parlamentos nacionais	19
3. Reestruturar os tratados.....	21

Para a União Europeia

PAZ, LIBERDADE, SOLIDARIEDADE

Comunicação da Comissão sobre a arquitectura institucional

Em 1 de Maio de 2004, o número de Estados-Membros quase vai duplicar. O desafio deste processo reside em alargar aos países europeus vizinhos as condições de paz, de solidariedade e de desenvolvimento económico de que beneficiamos actualmente, acolhendo-os num quadro institucional adequado, que será a chave para o êxito do projecto europeu.

Através da sua comunicação de 22 de Maio passado¹, a Comissão tinha pretendido, antes de iniciar qualquer tipo de debate de natureza institucional, incentivar a reflexão sobre os objectivos e as missões da União Europeia. No momento em que a Convenção examina os primeiros resultados dos grupos de trabalho e evoca a estrutura do futuro tratado constitucional, a Comissão propõe-se contribuir para estes debates apresentando as modificações do quadro institucional que lhe parecem necessárias para aprofundar o projecto europeu.

Que projecto para a Europa?

A introdução do euro, o aprofundamento do mercado interno, a coordenação das políticas económicas, a aproximação das políticas fiscais e sociais, a solidariedade entre países e regiões da Europa, a implementação de políticas ambientais ambiciosas e a afirmação de um modelo europeu de sociedade são desenvolvimentos desejados pelos cidadãos, necessários ao equilíbrio do projecto europeu. A União deve aprofundar um projecto em que os seus cidadãos se revejam e que lhes traga prosperidade, solidariedade e respeito por uma determinada qualidade de vida assente na conservação do meio ambiente, na existência de serviços de interesse geral de qualidade e acessíveis a todos, bem como num elevado nível de protecção social.

Os cidadãos europeus instam-nos a dar resposta a questões concretas. Preservar a paz e a segurança, lutar contra o desemprego, combater todo e qualquer crime e tráfico organizados, reduzir a pobreza, assegurar às mulheres a igualdade de oportunidades, proteger o ambiente, garantir a qualidade e a segurança dos produtos: os cidadãos esperam que a União zele por uma maior segurança e estabilidade internas a par de um empenho acrescido no plano internacional, no respeito da diversidade das identidades nacionais, regionais e locais.

Para preservar este equilíbrio e a adesão dos cidadãos ao projecto europeu, **a União deve, pois, consolidar e desenvolver a sua integração.**

Para responder a estas expectativas, a Comissão identificou três missões fundamentais para a União de amanhã: a consolidação do seu modelo de desenvolvimento económico e social que garante aos cidadãos prosperidade e solidariedade; o desenvolvimento do seu espaço de liberdade, de segurança e de justiça que conferirá todo o seu significado à noção de cidadania europeia e o exercício pela União das responsabilidades de uma potência mundial.

¹ *Um projecto para a União Europeia*, Comunicação da Comissão, de 22 de Maio de 2002 (COM (2002) 247).

Como organizar-se?

Deparamo-nos com a questão de saber como poderá uma União alargada cumprir as suas missões fundamentais e como poderá manter a sua capacidade de decisão e a sua coesão, de forma a que continue a ser possível aprofundar a construção europeia.

Várias vezes se sublinhou o carácter inovador e o equilíbrio específico da construção comunitária que organiza não a separação, mas a divisão dos poderes. Deste modo, o poder legislativo pertence ao Parlamento Europeu, mas também ao Conselho; por seu turno, este partilha o poder executivo com a Comissão Europeia que dispõe do monopólio da iniciativa legislativa, enquanto a aplicação das políticas compete em grande medida às administrações nacionais ou regionais.

Há que **preservar esta união de todas as forças e de todos os poderes em torno de um interesse geral europeu**. E manter a Comissão Europeia, como assim o pretenderam os fundadores da Europa, enquanto instituição independente que assegura a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros e representa concretamente o espaço de coerência, de síntese e de consideração do interesse geral.

Esta visão continua a ser a correcta. Em domínios relativamente novos como as questões de política externa e de defesa, de segurança, de justiça e de polícia ou ainda de cooperação económica, será necessário instaurar sistemas de arbitragem e de acção que conjuguem a eficácia e a legitimidade do método comunitário.

Este método, que assenta no equilíbrio entre as instituições ao longo das diferentes fases do processo de decisão, desde a concepção à execução, com um papel específico reservado à Comissão, enquanto garante do interesse geral, permite assegurar a transparência, a coerência e a eficácia das acções levadas a cabo. Enquanto se vêem claramente os limites de outras formas de organização. Os da cooperação intergovernamental, fonte de ineficácia. Os de uma direcção política da União por parte de alguns Estados-Membros, fonte potencial de tensões e bloqueios.

Será imperativo proceder a adaptações. **Todas as instituições devem recentrar-se** nas respectivas missões fundamentais e aceitar reformas em profundidade.

Que adaptações institucionais deverão ser efectuadas?

A fim de consolidar o modelo de desenvolvimento económico e social da União, de prosseguir a realização do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça e permitir que a União exerça as responsabilidades de uma potência mundial, a Comissão propõe a **simplificação das modalidades de acção da União** e a **reforma das instituições** no respeito do actual equilíbrio institucional.

Este exercício de simplificação e de racionalização das modalidades de acção da União e do funcionamento das instituições deveria permitir aos cidadãos **identificar as responsabilidades** de cada um no processo de decisão de uma União que verão como mais transparente, mais simples e mais próxima.

A clarificação dos papéis e das responsabilidades das instituições é sobretudo necessária para as **três instituições**, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, que assumem hoje as tarefas legislativas e executivas da União. Contudo, o futuro tratado constitucional deverá

considerar o conjunto das missões importantes exercidas pelas outras instituições e pelos órgãos da União e, nomeadamente, pelo Comité das Regiões, pelo Comité Económico e Social Europeu e pelo Provedor.

As alterações propostas não deveriam perturbar o actual **equilíbrio institucional**. Respeitam a natureza específica da União, que se baseia na dupla legitimidade dos Estados e dos povos, não colocando em causa os princípios fundamentais da construção europeia, como o da **igualdade entre os Estados-Membros**.

O objectivo de simplificação e aproximação dos cidadãos deve igualmente guiar os trabalhos que conduzem, **a partir do acervo da construção europeia**, a uma reestruturação dos tratados vigentes num **tratado constitucional**, em que poderá ser inscrita a nova arquitectura institucional da União.

É a partir do anteprojecto de tratado constitucional apresentado pelo Praesidium da Convenção que a reflexão da Convenção deve ser organizada. À luz das orientações expostas na presente comunicação, a Comissão participará activamente na reflexão da Convenção sobre a elaboração do tratado constitucional. A Convenção considera que o método da Convenção, porque associa todas as fontes de legitimidade que coexistem na Europa, merece ser mantido nas futuras alterações dos textos constitucionais.

Finalmente, o projecto europeu deve ser identificado claramente pelo seu nome. A Comissão considera que a expressão "União Europeia", que os nacionais dos Estados-Membros e dos Estados candidatos aprenderam a conhecer, descreve bem as finalidades do projecto europeu. A Comissão propõe que a Convenção se pronuncie sobre a divisa comum da União, que poderia ser "Paz, Liberdade e Solidariedade".

A Convenção tem a responsabilidade de imaginar a União Europeia de amanhã. Uma União cujos Estados-Membros, unidos por políticas comuns e congregados em instituições fortes, continuem a ser capazes de ultrapassar as suas próprias divergências para dar resposta, simplesmente, às expectativas dos seus povos.

1. SIMPLIFICAR AS MODALIDADES DE ACÇÃO DA UNIÃO

A especificidade da construção europeia está na origem da complexidade do sistema actual. No entanto, a Comissão julga ser possível simplificar a forma como a União Europeia exerce as suas principais funções.

1.1. Programar e conceber

A Comissão recomenda a coordenação dos esforços de planificação e programação, para que se possa alcançar, no respeito da autonomia de decisão e das responsabilidades de cada instituição, **uma programação interinstitucional dos trabalhos da União.**

A partir de uma proposta da Comissão apresentada todos os anos, um diálogo interinstitucional deverá conduzir a um acordo do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre uma programação plurianual adaptável, cujos elementos essenciais seriam validados pelo Conselho Europeu.

Deste modo, a Comissão inscreveria o exercício do seu direito de iniciativa num programa global coerente da União. Seria maior a transparência dos trabalhos legislativos da União.

Quanto à elaboração das iniciativas legislativas e à concepção das políticas, o futuro tratado constitucional poderia prever, de acordo com os sistemas constitucionais dos Estados-Membros, **princípios gerais de consulta das partes interessadas**, das administrações nacionais e das autoridades regionais e locais. Será necessário empenhar-se, quando tal for apropriado, **para considerar da melhor forma a diversidade das situações locais**, na fase da concepção das políticas ou da sua aplicação, por exemplo através de contratos tripartidos, que poderiam ser celebrados entre a Comissão, os Estados-Membros e as regiões ou autarquias locais para a aplicação de determinados instrumentos legislativos comunitários, de acordo com os sistemas constitucionais dos Estados-Membros.

1.2. Legislar

O exercício da **função legislativa** deve ser simplificado em torno dos três princípios que são os fundamentos do método comunitário: direito de iniciativa exclusivo da Comissão, co-decisão do Parlamento Europeu e do Conselho e voto por maioria qualificada no Conselho.

O **direito de iniciativa exclusivo da Comissão**, que deve ser exercido no âmbito de uma programação interinstitucional, deverá estender-se ao conjunto do domínio legislativo. A fim de reforçar a legitimidade democrática das decisões da União convém aplicar **o processo de co-decisão** para a aprovação do conjunto das leis europeias. Por último, para que a União alargada continue a ser capaz de decidir, a Comissão recomenda que se **generalize o voto por maioria qualificada no Conselho.**

Numa União de vinte e cinco Estados-Membros ou mais, a possibilidade de um só destes Estados se opor a uma acção da União conduziria rapidamente à paralisia. Num mercado integrado, os agentes económicos devem operar em condições de igualdade. Caso contrário, os ajustamentos far-se-ão precisamente em detrimento do modelo de sociedade europeu e dos valores reconhecidos pelas democracias europeias. Assim, o abandono da regra da unanimidade também deverá valer para as questões fiscais e sociais ligadas ao bom funcionamento do mercado interno.

Para determinados casos particularmente sensíveis, o legislador deveria poder recorrer à **maioria reforçada**, o que permitiria facilitar o abandono da regra da unanimidade.

Além disso, uma classificação dos instrumentos permitirá distinguir as normas que são da competência da lei e da execução da lei respectivamente. A Comissão propõe que a **classificação das normas** seja estabelecida do seguinte modo²:

- as leis orgânicas, das quais haveria que destacar, no futuro, nomeadamente, a decisão sobre os recursos próprios da União. Estas leis deverão ser aprovadas em co-decisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, através de deliberação por maioria reforçada;
- as leis aprovadas em co-decisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Estas leis incluem as leis-quadro, que devem ser aplicadas por legislações nacionais, as leis através das quais são aprovados programas financeiros e as outras leis, mais precisas e directamente aplicáveis nos Estados-Membros, que corresponderiam aos regulamentos actuais;
- e por último, os regulamentos de execução, aprovados pela Comissão, para as normas de execução das leis.

As leis podem prever uma **delegação legislativa** à Comissão para alterar os actos aprovados pelo legislador, por exemplo, com vista à sua adaptação ao progresso técnico. A Comissão só deverá exercer esta competência de acordo nos limites e condições da delegação legislativa. O acto legislativo delegado não poderá entrar em vigor se o Parlamento Europeu ou o Conselho, instados, por exemplo, um mês antes da sua entrada em vigor, se pronunciarem contra esta medida, através da maioria dos membros que dele fazem parte ou por maioria qualificada, respectivamente. Nesta hipótese, a Comissão poderá em alternativa, renunciar ao seu projecto, modificá-lo ou apresentar uma proposta ao legislador;

O tratado constitucional deveria tentar prever uma base jurídica adequada para cada acção da União. No entanto, tal como reconheceu a Convenção, **a manutenção de uma cláusula de flexibilidade**, a exemplo do que prevê o actual artigo 308º do Tratado CE, continua a ser indispensável ao dinamismo da construção europeia. Tendo em conta a natureza específica de tal disposição, a Comissão propõe que estas medidas sejam adoptadas pelo Conselho, deliberando por maioria reforçada, após parecer favorável do Parlamento Europeu.

1.3.Orientar a acção da União

O exercício das funções governamentais da União tem um carácter específico. Estas funções que, a nível nacional, são exercidas pelo governo, são, hoje, da competência simultânea do Conselho e da Comissão. Além disso, a aplicação das decisões da União é geralmente confiada às administrações dos Estados-Membros, se necessário, em coordenação com a Comissão.

No plano nacional, as tarefas governamentais abrangem dois tipos de tarefas: **a execução das leis** (medidas regulamentares mais detalhadas, aplicação individual) e **a acção autónoma do**

² Esta classificação não esgota a lista das normas aprovadas na União e cujo alcance pode ser extremamente importante, como é o caso de certas decisões autónomas aprovadas pela Comissão em aplicação directa do Tratado. Deveria igualmente ser feita uma racionalização destas normas não legislativas.

governo que, em princípio, se baseia directamente na Constituição, como por exemplo a representação internacional ou a celebração de acordos. Ao nível da União, nem os tratados, nem a prática comunitária estabelecem uma clara distinção entre estas tarefas. Isto conduz a uma falta de legibilidade para os cidadãos. A clarificação do sistema e o reposicionamento de cada instituição quanto às suas principais funções simplificarão a estrutura institucional europeia.

- Pode ser necessário, para a boa execução da legislação, aprovar a nível da União textos de aplicação. As competências de **execução das normas** europeias são hoje confiadas à Comissão (artigo 202º Tratado CE), com excepção dos casos específicos em que o Conselho decida exercer directamente estas competências. A clarificação dos respectivos papéis das instituições requer que as competências **de execução das legislações europeias** sejam **confiadas exclusivamente à Comissão**, que é responsável pela sua acção perante os dois ramos da autoridade legislativa da União, o Parlamento Europeu e o Conselho.
- A União exerce igualmente competências **não legislativas**. Trata-se, nomeadamente, das medidas de coordenação das políticas nacionais em matéria de **política económica** ou de **emprego**, da organização da **cooperação administrativa**, por exemplo em matéria de cooperação policial, ou, ainda, de **política externa e de segurança**.

Com excepção das acções que exigem capacidades militares, os princípios fundadores do método comunitário deveriam igualmente ser aplicáveis a estas funções, com uma **repartição dos papéis entre a Comissão** que, no interesse geral europeu, apresenta propostas **e o Conselho**, que decide, se necessário após consulta do Parlamento Europeu.

Por razões de eficácia e a fim de assegurar que os interesses dos diferentes Estados-Membros sejam correctamente considerados aquando da formulação das propostas, o **direito de iniciativa da Comissão deve ser generalizado**.

Relativamente a estas funções, o poder de decisão deverá continuar a pertencer ao Conselho, onde estão representados os governos que exercem estes poderes a nível nacional, associando de forma apropriada o Parlamento Europeu. Como em matéria legislativa, a eficácia do processo de decisão impõe o recurso generalizado ao **voto por maioria qualificada** ou, em qualquer caso, a formas de decisão que não impliquem a unanimidade dos Estados-Membros, tais como a maioria qualificada reforçada ou a abstenção construtiva.

Aliás a União deve poder dispor de diferentes instrumentos para implementar as suas políticas. A título dos meios não vinculativos, assinala-se mais concretamente o **método aberto de coordenação** através pelo qual podem ser dadas orientações comuns a determinadas acções por vezes excluídas da esfera de competências legislativas da União. O tratado constitucional deveria mencionar este método e assegurar que as condições da sua aplicação respeitam o método comunitário.

1.3.1. Coordenação das políticas económicas

As políticas económicas são, e devem continuar, assunto da competência nacional. Mas a sua coordenação é uma obrigação comum. Esta obrigação deve ser melhor respeitada, pois a

União Económica e Monetária tem necessidade, para funcionar, de disciplinas comuns e de coordenação. Para que a União possa estar efectivamente em condições de exercer correctamente esta função, é necessário **reforçar o papel da Comissão, mas também a capacidade de decisão do Conselho**, e assegurar uma **representação externa eficaz da zona euro junto das instâncias económicas e financeiras internacionais**.

Papel da Comissão

O reforço do direito de iniciativa da Comissão é particularmente importante em matéria de coordenação das políticas económicas. Actualmente, a Comissão dirige ao Conselho simples recomendações em relação às *orientações gerais de política económica e formula as advertências* previstas pelo Pacto de Estabilidade. O Conselho pode facilmente alterar o conteúdo destas recomendações ou ignorar pontos importantes. Esta situação incita ao estabelecimento de compromissos que põem em causa a credibilidade dos mecanismos de coordenação das políticas económicas.

Assim, Comissão recomenda a transformação das recomendações em *propostas* para as **orientações gerais de política económica e para as advertências** previstas para assegurar o respeito do pacto de estabilidade ou das grandes orientações. Por outras palavras, seria necessário o acordo da Comissão para estas propostas poderem ser alteradas, a menos que o Conselho, por unanimidade, não decida modificá-las. Esta é a metodologia de trabalho habitual prevista no tratado.

Esta adaptação permitiria dar à Comissão os meios para fazer respeitar as regras por todos os Estados-Membros e preservar o carácter comunitário do exercício e a coerência das políticas.

Além disso, é geralmente reconhecido o interesse de a Comissão poder dirigir de maneira autónoma uma primeira advertência a um Estado-Membro que se afasta significativamente das recomendações estabelecidas a título das orientações gerais de política económica (OGPE) ou que apresente um risco de défice excessivo, pelo que deveria ser consequentemente consagrado pelo tratado.

Capacidade de decisão do Conselho

As fronteiras da zona do euro estão vocacionadas para coincidir com as da União. Porém, uma vez que vários Estados-Membros não integram ainda esta zona e que o seu número irá aumentar com o alargamento, este objectivo natural só poderá ser alcançado a longo prazo.

Ora, os mecanismos de decisão previstos hoje pelo tratado muito simplesmente não estarão adaptados às necessidades da zona euro quando a União contar cerca de trinta Estados-Membros. Permitir que os Estados da zona Euro decidam entre si assuntos relativos ao euro é uma questão de simples bom senso.

Em 2004 haverá mais Estados-Membros fora da zona Euro do que dentro da mesma. O Eurogrupo, criado pelo Conselho Europeu em 1997, é um simples fórum de discussão informal entre Estados participantes. Sem dúvida útil, poderá subsistir enquanto espaço informal de discussão. Mas no âmbito do actual Tratado, só o Conselho Ecofin está habilitado a tomar decisões. Para tratar, por exemplo, os assuntos relativos aos défices excessivos entre os Estados que participam no euro, as questões relativas às orientações da política de câmbios, as decisões relativas aos Estados-Membros que pretendem adoptar o euro, ou ainda a parte das *orientações gerais de política económica* relativas à zona Euro, a Comissão recomenda a

criação de um "Conselho Ecofin para a zona Euro", composto pelos ministros das finanças apenas dos Estados-Membros da zona Euro e dotado de poderes de decisão nas áreas de interesse comum dos Estados-Membros que partilham a mesma moeda.

Outro ajustamento importante: para a eficácia do processo de decisão, convém que o Estado-Membro em causa seja excluído do voto sobre as advertências. O Tratado prevê já uma exclusão desta natureza quando o Conselho notifica um Estado para que este corrija um défice excessivo, mas em relação à votação das advertências, essa precisão não foi feita. Por definição, o Estado em questão opõe-se geralmente a qualquer advertência que lhe é dirigida. Excluí-lo da votação permitiria evitar que o mesmo fosse simultaneamente juiz e parte.

Representação da zona Euro nas instâncias internacionais

O euro é hoje a segunda moeda mais importante do mundo e a zona Euro constitui colectivamente a segunda grande potência económica e comercial do planeta. No entanto, a União Europeia não tira pleno partido desta situação ao nível internacional. A questão da representação internacional da zona Euro permanece *de facto* não regulada

É certo que a posição da presidência nos debates internacionais é hoje preparada de uma forma concertada, mas é-o muitas vezes com base num compromisso que não permite que a União dê colectivamente provas de suficiente autoridade e de capacidade de iniciativa.

A Convenção deveria encontrar meios para resolver esta questão de forma programática, em conformidade com o que prevê o artigo 111º do Tratado, para decidir acerca da representação internacional do euro ou da posição da Comunidade. Para que a União Europeia aborde com coerência os debates monetários e financeiros internacionais, para que se exprima de forma forte e sobretudo estável, no futuro, a zona euro só ganharia em ser representada pela Comissão, em estreita concertação com todas as instâncias envolvidas.

1.3.2. Cooperação administrativa em matéria policial

Actualmente, a cooperação policial decorre das disposições do Tratado da União Europeia relativa à cooperação policial e judiciária em matéria penal. Dado ter sido abandonada a estrutura em pilares, a Comissão considera que é conveniente submeter esta matéria às regras gerais aplicáveis às outras políticas da União. Assim, os instrumentos legais necessários nesta matéria, nomeadamente para o desenvolvimento da Europol, deveriam ser aprovados de acordo com o processo de co-decisão, deliberando o Conselho por maioria qualificada.

No que se refere à **cooperação administrativa entre os serviços de polícia**, estas actividades são, no entanto, da **responsabilidade das autoridades nacionais**, devido à sua natureza. Sempre que seja oportuno tomar iniciativas neste domínio a nível europeu, convirá poder beneficiar da experiência das autoridades nacionais. A Comissão exercerá o seu direito de iniciativa essencialmente para propor medidas de cooperação.

Por último, as decisões do Conselho que definam a planificação, as modalidades e o campo da coordenação das acções nacionais em matéria de polícia poderiam ser submetidas à regra da maioria qualificada reforçada durante um período transitório de cinco anos durante o qual a União deveria adoptar princípios essenciais de regulação destas matérias.

1.3.3. Condução da política externa e de segurança comum

Definição dos objectivos comuns e coerência da acção externa

Fundada sobre a reconciliação histórica das nações e dos povos europeus, a construção europeia consolidou a **paz e a estabilidade** na Europa Ocidental e já exporta esta estabilidade. O alargamento constitui certamente a acção política mais tangível da União Europeia nos próximos anos, a mais decisiva para a segurança do continente. A vizinhança imediata da União, a Sul e Leste, constitui de facto o espaço privilegiado de uma política externa comum, sem esquecer as significativas e duradouras relações transatlânticas e as parcerias com os países da África, das Caraíbas e do Pacífico.

Para se poder consolidar, a política externa da União deve dispor de capacidade de decisão em matéria de **segurança e de defesa**. Esta evolução é igualmente necessária para a protecção das populações civis, por exemplo em caso de agressão terrorista por entidades não estatais, num momento em que, terminada a guerra fria e após o aparecimento de novas formas de terrorismo, a solidariedade colectiva no território da União e a projecção de forças em teatros externos, ao serviço da paz, assume relevância idêntica à da própria noção de defesa do território europeu. O desenvolvimento da **indústria europeia do armamento** deverá também ser incentivado, ao serviço de um conceito comum das ameaças específicas com as quais os Europeus são confrontados e das acções que devem empreender fora do território europeu. Naturalmente, estas evoluções não devem afectar a posição específica de alguns Estados-Membros em relação às acções que teriam implicações em matéria de defesa, cabendo à Convenção considerar as referidas especificidades.

A União Europeia tem um papel específico a desempenhar no contexto da **globalização**. Após o alargamento, a Europa será a primeira economia mundial. A sua capacidade de influenciar a governança económica global sairá reforçada, o que lhe impõe, mais ainda do que actualmente, a consideração dos interesses do resto do mundo nas suas opções de política económica.

Sob vários aspectos, **é pela União Europeia**, através da concertação e da união das vontades políticas, **que os europeus poderão defender o seu modelo de sociedade e exercer mais eficaz e completamente os seus direitos democráticos**. É a Europa, actor internacional de primeiro plano, que melhor pode contribuir para a governança e a estabilização do sistema internacional.

A União deve poder de agir de forma mais decidida e mais eficaz em prol do desenvolvimento sustentável e de fazer face à novidade de determinados riscos, na sua maioria decorrentes dos graves desequilíbrios económicos e sociais que persistem ou se agudizam a nível mundial. Assim, a União deve preconizar uma estratégia de desenvolvimento sustentável, baseada numa organização multilateral e multipolar da economia mundial, por oposição a qualquer abordagem hegemónica ou unilateral. Para que tal seja conseguido, poderá ser necessário completar sob certos pontos as actuais competências da União. Em qualquer caso a união deveria estar em condições de defender e explorar plenamente a dimensão internacional das suas políticas internas e deveria dispor para esse efeito dos instrumentos e meios necessários. A União poria assim em prática, a nível externo, as suas competências de que dispõe a nível interno.

A fim de garantir a coerência da acção externa da União e a unicidade de expressão das suas posições, a Comissão recomendou na sua comunicação de 22 de Maio passado **a fusão**, de acordo com modalidades específicas, **das funções do Alto Representante e do Comissário**

para as Relações Externas. Esta evolução institucional gradual deve ser acompanhada, a partir do acervo actual, de uma integração e de uma articulação coerente progressiva das diferentes dimensões da acção externa. O que se aplica já de forma bastante ampla ao comércio, deve valer também para os aspectos externos das políticas comuns, nomeadamente para o desenvolvimento sustentável e para as questões económicas e financeiras, independentemente de se tratar dos processos de negociação ou de decisão, ou das modalidades de representação. Tal não poderia contudo ser aplicado relativamente às questões de defesa e às acções que exigem capacidades militares, em relação às quais a Convenção deverá precisar, quando tal for necessário, os mecanismos e modalidades.

Evolução institucional gradual

A Comissão propõe a criação de uma função de *Secretário da União*, que tenha a qualidade de Vice-Presidente da Comissão com um estatuto específico. O Secretário da União deverá ser **nomeado de comum acordo pelo Conselho Europeu e pelo Presidente designado da Comissão**. Será individualmente responsável tanto perante o Conselho Europeu como perante o Presidente da Comissão, podendo ambos pôr termo às suas funções. Como membro da Comissão, será, além disso, responsável perante o Parlamento Europeu ao abrigo da responsabilidade colectiva do colégio.

Esta dupla responsabilidade do Secretário da União torna possível uma **evolução institucional importante**, que tem em conta a especificidade da política externa e de segurança comum.

Durante um período transitório a acordar, propõe-se que o Secretário da União exerça o **direito de iniciativa** da Comissão em matéria de política externa e de segurança comum **no âmbito das orientações e dos mandatos que lhe confere o Conselho, ou um grupo de Estados-Membros mais particularmente interessados por uma questão específica** e cujos interesses comuns determinariam uma acção da União.

No termo deste período transitório, o Conselho, sob proposta da Comissão e deliberando por maioria qualificada reforçada, pronunciar-se-á sobre as modalidades que o Secretário da União poderá utilizar **para exercer de maneira autónoma o direito de iniciativa da Comissão em matéria de política externa e de segurança comum**. Consequentemente, o Conselho deverá igualmente pronunciar-se sobre o alcance do **direito de iniciativa dos Estados-Membros na sequência do período transitório**. De acordo com o espírito do que está actualmente estabelecido no Tratado CE (artigo 208º), seria desejável que o Conselho, ou um grupo de Estados-Membros, pudesse, após o período transitório, solicitar que o Secretário da União apresentasse ao Conselho qualquer proposta adequada para a realização dos objectivos comuns.

A partir da criação da função de Secretário da União, as propostas da Comissão em matéria de política externa e de segurança comum e as decisões necessárias para a sua aplicação serão aprovadas pelo Secretário da União com o acordo do Presidente da Comissão, se for caso disso, após um debate colegial.

As outras propostas e decisões em matéria de relações externas (por exemplo o comércio internacional e o desenvolvimento) ou de políticas internas (por exemplo a agricultura ou o ambiente), continuam a ser da competência da iniciativa autónoma da Comissão e continuam a ser regidas pelo exercício normal da colegialidade. O Presidente da Comissão e o Secretário

da União deverão assegurar a coerência entre estas propostas e decisões e as acções de política externa.

O Secretário da União **representará a União** junto de terceiros para a condução das acções de política externa e **será responsável pela aplicação das decisões comuns**. Disporá, para o efeito, de uma administração única criada junto a partir dos meios do Secretariado Geral do Conselho, da Comissão e dos Estados-Membros, que estará sob a sua autoridade e beneficiará da infra-estrutura administrativa da Comissão. As delegações externas da Comissão e os gabinetes de ligação do Conselho tornar-se-ão delegações da União, geridas administrativamente pela Comissão e sobre as quais o Secretário da União exercerá a sua autoridade. Com efeito, esta unicidade da administração é indispensável para a eficácia da acção comum.

A Comissão considera que o modo de designação do Secretário da União, a sua responsabilidade individual perante o Conselho Europeu e as modalidades específicas de exercício do direito de iniciativa da Comissão permitirão criar entre as instituições e os Estados-Membros a confiança necessária para a condução de uma política externa mais coerente e mais eficaz. Na opinião da Comissão este objectivo de coerência e de eficácia justifica plenamente a adaptação dos seus métodos de trabalho e o controlo específico exercido pelo Conselho em relação às iniciativas do Secretário da União, Vice-Presidente da Comissão.

1.3.4. Assegurar a execução das normas comuns

No que se refere **à execução da legislação europeia**, o Tratado já prevê actualmente que esta tarefa é, **em princípio, da competência da Comissão**, na medida em que seja necessária uma execução ao nível da União e em que, consequentemente, não seja deixada aos Estados-Membros. Todavia, o Tratado permite que, em casos específicos e excepcionais, o Conselho possa reservar-se o direito de exercer directamente competências de execução. Esta excepção permite que seja mantida uma confusão quanto ao papel do Conselho como legislador relativamente ao papel executivo da Comissão e não é compatível com o facto de a função legislativa ser exercida por duas instituições: o Conselho e o Parlamento Europeu. Deveria, por conseguinte, ser suprimida. Assim, a **responsabilidade da Comissão** para a execução ao nível europeu daquilo que o legislador tenha decidido ficará estabelecida de forma clara e unívoca para os cidadãos.

Ao exercer a **função executiva** no âmbito da lei, a Comissão recebe, nos comités, o parecer e a avaliação das administrações nacionais, frequentemente chamadas a aplicar no terreno a legislação europeia. Estes comités devem continuar a existir, mas apenas na qualidade de **comités consultivos**. A fim de permitir que o legislador possa efectuar o controlo democrático da sua acção, a Comissão informará tanto o Parlamento Europeu como o Conselho das medidas que pretende tomar; estes podem transmitir a sua opinião, ou mesmo, se for caso disso, as suas objecções. **A Comissão permanece a instância responsável da decisão** para as medidas de execução *stricto sensu*, ao contrário do que acontece no processo previsto para a delegação legislativa.

Além disso, pode considerar-se adequado o recurso a **agências europeias de regulação** para a prestação de assistência técnica às instituições, elaboração de pareceres e recomendações e adopção de decisões individuais no âmbito de uma determinada legislação. Deve entender-se que não podem ser conferidos a estas agências nem as responsabilidades que o Tratado atribui

directamente à Comissão, nem um poder de decisão em domínios onde deveriam arbitrar conflitos entre interesses públicos, nem o exercício de um poder de apreciação político ou de avaliações económicas complexas. Os tratados vigentes não têm uma **base jurídica** própria que sirva de fundamento para a criação de tais agências. Por conseguinte, seria útil que o tratado constitucional incluísse uma disposição sobre os critérios relativos à criação, funcionamento e controlo político, jurídico e orçamental destas agências.

1.3.5. Velar pelo respeito das normas comuns

O Tratado atribuiu à Comissão a tarefa geral de **velar pela boa aplicação do direito da União**. Com o alargamento e a fim de preservar o funcionamento normal do mercado interno, os mecanismos previstos para esse efeito pelo Tratado deverão ser reforçados.

Tal como acontecia no Tratado CECA, deveria ser conferido à Comissão o direito de tomar decisões após ter constatado as infracções ao direito da União. No caso de um Estado-Membro contestar a infracção constatada pela Comissão, o Tratado deveria prever a faculdade de este Estado intentar uma acção no Tribunal de Justiça. Esta inovação, que reforça a capacidade da Comissão em assegurar a sua função de guardião dos tratados, permitiria que fosse exercido um controlo mais eficaz do respeito pelos Estados-Membros das suas obrigações. A possibilidade de instar o Tribunal de Justiça dá em qualquer caso aos Estados-Membros e aos agentes económicos todas as garantias necessárias para que possam assegurar-se da justificação das decisões da Comissão³.

Em alguns domínios, nomeadamente no que se refere à concorrência, matéria em que a aplicação dos princípios comuns relativos a auxílios estatais e o respeito das condições da concorrência pelas empresas continuam a ser essenciais, o **Tratado** confia directamente à Comissão o poder autónomo de adoptar **medidas de aplicação de normas** de base que não se encontrem numa legislação, mas **no próprio Tratado**. O poder de vigilância da Comissão neste domínio pode tomar a forma de decisões individuais e, em certos casos, de medidas gerais de execução. O tratado constitucional deverá identificar claramente estas funções.

1.4. Financiar as políticas comuns

A Comissão considera que a Convenção deveria **examinar as modalidades de financiamento das políticas comuns**. Seria conveniente traduzir melhor na realidade as disposições do Tratado (artigo 269º do TCE) que prevêm o **financiamento do orçamento da União através de recursos próprios, para que contribuam os Estados-Membros e os cidadãos**. Também seria necessário que, neste contexto, fosse encontrado um equilíbrio adequado entre estas diferentes contribuições.

Esta questão está ligada a vários assuntos tratados pela Convenção: **democracia** (ausência de poder do Parlamento Europeu em matéria de receitas), **transparência** (os cidadãos não conseguem avaliar a sua contribuição individual para o financiamento da União) e **solidariedade** (o pagamento pelos Estados-Membros de contribuições ligadas ao seu PNB, se tem o mérito da equidade, suscita difíceis debates sobre "a justa contrapartida"). Deste ponto de vista, as reflexões sobre o financiamento da União têm também o seu lugar nos debates sobre a legitimidade da acção da União.

³ Esta evolução não modificaria a competência do Tribunal poder fixar os montantes das eventuais multas ou sanções pecuniárias aplicadas aos Estados-Membros infractores.

A questão do financiamento da União deverá ser reexaminada, preservando-se, simultaneamente, o acervo do sistema actual: **equidade, adequação entre despesas e receitas, simplicidade**. O tratado deverá **alargar a capacidade da União definir o seu modo de financiamento**.

O tratado constitucional deveria prever que as **perspectivas financeiras plurianuais**, que decorrem hoje de um acordo interinstitucional, sejam adoptadas, sob proposta da Comissão, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

Consequentemente, os procedimentos para a adopção da decisão sobre os **recursos próprios** e para a aprovação **orçamento anual** também poderão ser racionalizados. A Comissão recomenda que a decisão sobre os **recursos próprios** seja **aprovada** por uma **lei orgânica**, que requer maiorias reforçadas no Parlamento Europeu e no Conselho. A Convenção deverá examinar a questão da associação a esta decisão **dos parlamentos nacionais**.

O orçamento seria aprovado por Parlamento Europeu e pelo Conselho num processo que tem como base o **processo de co-decisão**, a partir de um projecto da Comissão. Assim, a distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias seria suprimida.

A Comissão reserva-se o direito de aprofundar estas questões posteriormente através de uma comunicação específica.

Por último, a Comissão recorda que propôs⁴ que fosse criado um **Procurador Europeu**, entidade independente, para **proteger os interesses financeiros da União**. A Comissão considera que o tratado constitucional deveria prever a instituição de um Procurador Europeu; o seu estatuto e as modalidades essenciais do seu funcionamento deverão ser posteriormente regulados através de uma lei orgânica.

⁴ COM (2000) 608 final, assim como o Livro Verde COM (2001) 715

2. REFORMAR AS INSTITUIÇÕES

A Comissão confirma o seu apego ao equilíbrio das instituições e à partilha dos poderes característicos da construção europeia. Entre cooperação intergovernamental e estruturas federais, o método comunitário soube traçar um caminho que associa a eficácia e o respeito pelas identidades nacionais. Todo e qualquer projecto de reforma das instituições deverá respeitar este equilíbrio e evitar a criação de novas instâncias que tornariam a mecânica de decisão menos legível e menos eficiente. Trata-se de preservar a originalidade do sistema ao mesmo tempo que se reforça a responsabilidade de cada instituição, permitindo-lhe responder aos desafios do alargamento.

2.1.O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu deve ser confirmado na sua **função legislativa, através da generalização do processo de co-decisão.**

O princípio do **procedimento eleitoral uniforme** em todos os Estados-Membros para a eleição dos deputados europeus deve ser reafirmado no tratado constitucional. A decisão do Conselho⁵ que altera o acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo permite desde já aceder a um sistema eleitoral mais homogéneo. Portanto, é conveniente que os Estados-Membros a aprovem o mais rapidamente possível de acordo com as respectivas regras constitucionais de forma a que as eleições de 2004 se desenrolem com base neste novo procedimento eleitoral.

Para o futuro, a Comissão confirma que seria de grande interesse para a União que um determinado número de deputados europeus fosse eleito a partir das **listas europeias** apresentadas, em toda a União, a todos os eleitores europeus. Estes deverão, então, pronunciar-se em dois sufrágios: um a título nacional e outro para os deputados que deverão ser eleitos a partir destas listas transnacionais. O recurso a este tipo de organização para as eleições europeias contribuirá para aprofundar a democracia a nível europeu.

2.2.O Conselho

Com o alargamento, o Conselho deverá adaptar o seu funcionamento, prosseguindo desta forma as reformas iniciadas pelo Conselho Europeu aquando da sua reunião de Sevilha (Junho de 2002).

2.2.1. *Determinação da maioria qualificada*

Será necessário, tanto para legislar como para dirigir a acção da União, abandonar os modos de decisão que requeiram a unanimidade.

O voto por maioria qualificada deve responder às exigências de simplicidade e de legitimidade democrática. Além disso, a Comissão recomenda à Convenção que reexamine o complexo sistema de decisão decorrente do Tratado de Nice e que o substitua pela **dupla**

⁵ Decisão do Conselho, de 25 de Junho de 2002 e 23 de Setembro de 2002 (2002/772/ CE, EURATOM), in JO L 283 de 21-10-2002.

maioria simples proposta anteriormente pela Comissão. Seriam consideradas como tomadas as decisões do Conselho que reunissem a maioria dos Estados-Membros que representassem a maioria da população da União. Esta regra de tomada de decisão tem a vantagem de ser mais legível e de corresponder mais directamente à natureza específica da União.

A Comissão propõe que seja eliminado o recurso à unanimidade. Esta regra deveria aplicar-se não só no que se refere à aprovação da legislação da União, mas para qualquer decisão do Conselho. Assim, a nomeação dos membros da Comissão Executiva do Banco Central Europeu deveria ser decidida por maioria qualificada, a exemplo do que o Tratado de Nice determinou relativamente à nomeação da Comissão.

Contudo, será necessário prever, para certos casos específicos, que o Conselho decida de acordo com uma maioria mais representativa do que a maioria qualificada. Para estes casos específicos, o Tratado poderia prever uma decisão do Conselho cuja deliberação fosse tomada por **maioria reforçada**; nestes casos, a decisão deveria recolher o voto favorável de três quartos dos governos, representando assim os dois terços da população total da União.

2.2.2. Organização dos trabalhos do Conselho

O Conselho Europeu de Sevilha reduziu a nove o número de formações do novo Conselho. Tendo em conta o elevado número de Estados que, na Europa alargada, não farão parte da zona Euro de imediato, o futuro tratado constitucional deverá criar uma instância formal de decisão apenas para os Estados-Membros em causa, que funcionará como **Conselho "Ecofin-Eurozona"**.

Além disso, conviria aprofundar as reflexões em curso sobre a distinção entre funções legislativas e executivas do Conselho, com a finalidade de, nomeadamente, permitir uma melhor transparência dos trabalhos do Conselho.

Duas categorias de medidas, independentes da reflexão sobre a presidência, podem desempenhar um papel importante quanto à continuidade e coerência dos trabalhos do Conselho: a programação **interinstitucional** dos trabalhos da União⁶, que enquadra o exercício da presidência, e a **representação externa pelo Secretário da União**.

Relativamente à **Presidência do Conselho**, a Comissão propõe ter em conta, por um lado, a necessidade de reforçar a continuidade dos trabalhos do Conselho e, por outro, o interesse que apresenta o exercício da presidência em termos de mobilização das administrações nacionais e de valorização do empenhamento europeu de cada Estado-Membro.

Assim, a Comissão recomenda que seja mantida a **rotação semestral para a presidência do Conselho Europeu e do Conselho Assuntos Gerais**, e mesmo para a presidência do Comité dos Representantes Permanentes, dado o papel geral de coordenação exercido por estas instâncias.

Relativamente às outras formações do Conselho, a presidência poderia ser exercida por um **membro do Conselho eleito pelos seus pares** por um período de um ano. Esta fórmula apresenta a vantagem de uma maior continuidade nos trabalhos do Conselho e de a presidência ser confiada a um(a) ministro(a) experiente e que goze da confiança dos seus pares, assegurando simultaneamente de uma maneira periódica a experiência do exercício da presidência do Conselho a todas as administrações nacionais.

⁶ cf. supra, ponto 1.1

Esta fórmula de presidência deveria igualmente ser aplicável para o Conselho das Relações Externas, dado não ser desejável, para o equilíbrio institucional, confundir as funções de um presidente do Conselho, que procura o compromisso, e as funções de proposta, de execução e de representação externa da União.

2.3.A Comissão

2.3.1. *Designação e responsabilidade política da Comissão*

A legitimidade democrática da **Comissão**, encarregada de **enunciar o interesse geral da União**, deve continuar a decorrer simultaneamente do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu. Por este motivo, a Comissão recomenda que sejam **atribuídos ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu direitos equivalentes** tanto para a nomeação como para o controlo da acção da Comissão. No futuro, a Comissão deverá não só continuar a exercer as suas funções de maneira independente como a afirmar a sua responsabilidade política.

Após a eleição do Parlamento Europeu, a **Comissão poderia ser formada** do seguinte modo:

- **eleição do Presidente** da Comissão pelo **Parlamento Europeu**; Esta designação será aprovada pelo Conselho Europeu;
- nomeação do Secretário da União pelo Conselho Europeu de comum acordo com o Presidente da Comissão;
- designação dos **outros membros** da Comissão pelo Conselho, que se pronuncia por maioria qualificada e de comum acordo com o Presidente da Comissão;
- aprovação do colégio assim constituído pelo Parlamento Europeu.

Para que a Comissão mantenha a sua necessária independência em relação aos interesses nacionais e partidários, o Tratado deverá precisar as modalidades através das quais o Parlamento Europeu poderia submeter a votação esta ou aquela proposta para a Presidência da Comissão e indicar que tal será feito através de boletim secreto e por maioria de dois terços dos deputados do Parlamento Europeu.

Investida assim de uma dupla legitimidade reforçada, **a Comissão deverá ser responsável tanto perante o Parlamento Europeu como perante o Conselho Europeu**, dispondo cada uma destas instâncias do direito de censurar a acção da Comissão. Obviamente, o Presidente da Comissão não participaria nas eventuais deliberações do Conselho Europeu que tenham por objectivo censurar a Comissão Europeia.

2.3.2. *Composição e funcionamento da Comissão Europeia*

Nos termos do Tratado de Nice, a Comissão será composta por um Comissário por Estado-Membro até ao momento em que for designado o primeiro colégio, posterior à data de adesão do vigésimo sétimo Estado-Membro da União. O colégio será então composto por um número de Comissários inferior ao número de Estados-Membros, escolhidos com base numa rotação paritária entre Estados-Membros.

Por conseguinte, a próxima Comissão será composta por um nacional de cada Estado-Membro. A Comissão considera que este colégio estará em condições de considerar de forma efectiva a diversidade das preocupações ou percepções nacionais no momento em que um número importante de novos Estados-Membros aderir à União.

Contudo, para que a Comissão possa assumir as suas funções executivas com eficácia, **será necessária uma estruturação do colégio** em torno das principais funções da União, logo a partir da adesão de novos Estados. Os poderes conferidos ao **Presidente da Comissão** permitir-lhe-ão tomar uma decisão sobre uma estruturação do colégio que possibilite manter a eficácia da Comissão. Assim, pensa-se que, sob a autoridade do Presidente, alguns vice-presidentes ou Comissários poderão coordenar e dirigir a acção dos seus colegas, no respeito do princípio de colegialidade.

Para este efeito, são ainda necessárias outras adaptações institucionais no futuro tratado constitucional. Tal como a Comissão já teve ocasião de propor⁷, o Presidente deveria igualmente dispor de um poder mais vasto de direcção política e, nomeadamente, poder opor-se a iniciativas que considerasse menos correctas. Serão igualmente necessárias **novas regras internas** para que os Comissários possam tomar individualmente mais decisões em nome da Comissão.

Posteriormente, e num contexto em que as instituições da União exercerão novas responsabilidades, em que a presidência do Conselho será assegurada de maneira mais estável e mais eficaz e em que a Comissão afirmará o seu papel no exercício da função governamental, será necessário reexaminar a oportunidade de restringir a composição da Comissão em conformidade com as modalidades previstas pelo Tratado de Nice.

2.4. **As relações entre as Instituições e os parlamentos nacionais**

No sistema de democracia parlamentar próprio aos Estados-Membros da União, o controlo que os parlamentos nacionais exercem sobre os governos é o melhor meio de marcar a sua influência sobre as actividades da União. Para facilitar o exercício desse controlo, algumas adaptações podem ser feitas ao protocolo de Amsterdão. Tal como previsto pelo grupo de trabalho da Convenção consagrado ao papel dos parlamentos nacionais, a Comissão poderá **transmitir directamente aos Parlamentos nacionais as suas propostas legislativas**, os seus **documentos de consulta** (Livros Verdes, Livros Brancos e comunicações) e os seus

⁷ *Adaptar as instituições para garantir o êxito do alargamento*, comunicação da Comissão de 26 de Janeiro de 2000 [COM (2000) 34 final].

documentos de programação estratégica (estratégia política anual, programa legislativo anual e programa de trabalho anual).

A Comissão responderá aos pedidos dos Parlamentos Nacionais que visem reforçar o diálogo entre as Instituições Europeias e os parlamentos nacionais.

Além disso, a Comissão considera que a **transparência dos trabalhos do Conselho** sobre as questões legislativas permitirá aos parlamentos nacionais seguir melhor a evolução das discussões do Conselho. O controlo da acção dos governos seria reforçado pelo estabelecimento de relações mais directas entre os Parlamentos nacionais e as delegações nacionais que participam no Conselho.

Tal como proposto pelos grupos de trabalho da Convenção, para a Comissão seria importante que os parlamentos nacionais desempenhassem um papel activo no controlo do respeito do princípio de **subsidiariedade**, sem se pronunciarem sobre a oportunidade das propostas. O controlo político *ex ante* deveria ser efectuado ao longo de todo o processo legislativo, e não apenas a montante das propostas apresentadas pela Comissão. A Convenção examina igualmente a possibilidade de os parlamentos nacionais e o Comité das Regiões poderem instar o Tribunal. No caso de o controlo jurisdicional *ex post* dever ser aberto aos parlamentos nacionais, a Comissão considera que este deveria, então, ser acessível a todos os parlamentos nacionais, sem que para isso estes tenham a obrigação de emitir um parecer ao abrigo do mecanismo de alerta precoce.

A Comissão considera que a Convenção deveria prosseguir as suas reflexões sobre os meios que permitam associar melhor os **parlamentos nacionais** à condução dos assuntos europeus. Para além das propostas actualmente examinadas pelos grupos de trabalho e evocadas supra, devem ser aprofundados pela Convenção dois temas com um interesse específico para os parlamentos nacionais:

- a melhoria dos instrumentos de coordenação das políticas económicas ao nível europeu deve ser acompanhada pelo **reforço da cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais**;
- os parlamentos nacionais devem exprimir o seu ponto de vista sobre as **modalidades do financiamento da União Europeia**.

3. REESTRUTURAR OS TRATADOS

A Comissão tomou conhecimento com interesse da proposta apresentada pelo Presidente da Convenção, em 28 Outubro passado, relativa à estrutura do futuro tratado constitucional. Com efeito, na sua opinião haveria todo o interesse em preparar um tratado constitucional simples e legível, que estabeleça uma personalidade jurídica única para a União. Tal como este projecto prevê, a Comissão considera ser especialmente necessário enunciar num texto de natureza constitucional os **valores e os direitos fundamentais** em que a União fundamente a sua acção.

Manter a flexibilidade da acção da União

Nos seus debates da Primavera de 2002, a Convenção tinha sublinhado o risco de uma delimitação de competências que introduziria rigidez excessiva ao funcionamento da União. É importante que o futuro tratado constitucional, ao apresentar categorias de competências, não exceda o que é necessário à boa compreensão pelos cidadãos das missões essenciais da União.

A Comissão considera que a abordagem proposta no anteprojecto do tratado apresentado pelo *Praesidium* da Convenção não responde plenamente a esta exigência. Designadamente, o estabelecimento de uma categoria "de acções empreendidas pelos Estados-Membros de maneira conjunta no âmbito da União" prejudica a clareza do Tratado e não tem em conta o facto de a **União** praticar, hoje, uma política externa e de segurança comum e acções comuns em matéria de cooperação policial e judiciária penal.

Assim, a Comissão recomenda uma apresentação de competências que destaque os **diferentes níveis de intensidade** da acção da União e o alcance das suas responsabilidades, sem, no entanto, introduzir os elementos de rigidez inerentes a um catálogo de competências. O Tratado poderia deste modo fazer a distinção entre as políticas principais da União, as políticas de acompanhamento e as acções complementares. Essa apresentação permitiria sublinhar que, em várias domínios, a União só dispõe de poderes de acção limitados.

Preservar o acervo

O anteprojecto de tratado constitucional prevê substituir os tratados vigentes. É, no entanto, necessário **preservar o acervo** de cinquenta anos de integração. **Está, pois, fora de questão pôr em causa, neste momento, o conteúdo das políticas da União.**

Uma certa prudência impõe-se também quanto à forma de apresentação das políticas comuns no futuro tratado constitucional. Para além de uma disposição geral sobre os objectivos, o anteprojecto do tratado constitucional apresentado na Convenção descreve as políticas comuns, não na parte sobre a arquitectura constitucional, mas só numa segunda parte. Em caso algum esta apresentação deveria poder alterar o facto de todas as partes do futuro tratado constitucional integrarem o direito primário da União. Além disso, dado que o futuro tratado não se identifica com a constituição de um Estado, **é essencial** que, antes de descrever as competências e as instituições, **sejam precisadas as missões da União.**

Início da vigência do futuro tratado

Coloca-se a questão de saber qual será a relação entre o tratado constitucional e os tratados vigentes. A esse respeito, existem várias formas de abordar esta questão.

A Convenção poderia seguir a via clássica e instituir um tratado que alterasse os tratados vigentes, como acontece com os tratados de Amsterdão e de Nice. Esta abordagem teria a vantagem de não alterar as disposições que o processo de constitucionalização deixa inalteradas. Em contrapartida, determina uma sobreposição dificilmente compreensível de textos sucessivos.

A Convenção também poderia optar por substituir os tratados vigentes pelo novo tratado constitucional. Esta segunda abordagem tem a vantagem da simplicidade e permite apresentar de maneira clara os desafios do processo constitucional. Contudo, a nova redacção do conjunto das disposições dos tratados vigentes apresenta maiores riscos em termos de estabilidade do acervo comunitário.

Por força do artigo 48º do TUE, a modificação dos tratados vigentes requer uma decisão unânime dos Estados e uma ratificação por cada Estado-Membro. Quer se opte por um tratado modificativo, quer por um tratado inteiramente novo, existe o risco, por conseguinte, de que alguns Estados-Membros não estejam em condições de ratificar este texto e que um único Estado possa comprometer o conjunto do processo.

Esta questão e a possibilidade de o futuro tratado constitucional entrar em vigor antes de ser ratificado por todos os Estados-Membros devem ser estudadas de maneira exaustiva pela Convenção.
