

**NOTA**

---

Assunto: **Relatório de síntese da sessão plenária  
– Bruxelas, 3 e 4 de Abril de 2003**

---

**I. ABERTURA DA SESSÃO**

O Vice-Presidente, Giuliano Amato, abriu a sessão anunciando que a sessão plenária de meados de Maio, dedicada ao debate sobre os projectos de texto "acção externa" e "instituições", decorrerá pelo menos durante dois dias (15 de Maio a partir das 10h00 e 16 de Maio, todo o dia), podendo prolongar-se até sábado (17 de Maio) de manhã, se necessário.

**1. Debate sobre o projecto de artigos relativos ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça**

**(CONV 614/03, CONV 644/03)**

O Vice-Presidente, Giuliano Amato, deu início ao debate sublinhando que, ao redigir estes projectos de texto, o Praesidium procurara transcrever o mais fielmente possível as conclusões do Grupo de Trabalho X, presidido por John Bruton, em artigos do Tratado Constitucional. Este Grupo conseguiu chegar a um compromisso delicado e equilibrado que o Praesidium pretendia preservar. Por conseguinte, tornando embora vastamente aplicáveis os instrumentos e processos de direito comum, esses artigos reconhecem algumas especificidades do domínio, como o direito de iniciativa dos Estados-Membros ou um papel específico para os parlamentos nacionais. O Vice-Presidente indicou que, numa fase posterior, se poderia analisar se certas disposições, como as disposições sobre o Conselho Europeu ou o controlo da subsidiariedade, deveriam ficar nesta secção ou se poderiam ser deslocadas para outra secção da Constituição. Ao referir-se a determinadas alterações

que continuam a exigir a unanimidade em todo o domínio do actual terceiro pilar, o Vice-Presidente denunciou a rigidez desta regra numa União alargada e sublinhou o elo estabelecido pelo Grupo de Trabalho entre um esforço muito acentuado para precisar e limitar, nomeadamente em matéria penal, as competências da União, actualmente definidas de modo vago, e a introdução da regra da maioria qualificada para essas mesmas competências limitadas. Por último, o Vice-Presidente salientou a abordagem prudente preconizada pelo Praesidium em relação à perspectiva de uma Procuradoria Europeia, que poderia ser criada, por unanimidade e sem a Constituição criar uma obrigação a esse respeito, no termo de um processo de desenvolvimento a partir da Eurojust.

De um modo geral, a grande maioria dos intervenientes congratulou-se com o equilíbrio e a qualidade de redacção dos projectos de artigo do Praesidium e com o importante progresso na criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça daí resultante, nomeadamente com a fusão dos pilares e a aplicação de instrumentos e processos gerais. Muitos sublinharam que esses artigos deveriam permitir um grande avanço considerado crucial para o êxito da Convenção, no seu todo. Em especial, advogaram o abandono da regra da unanimidade, por considerarem que, numa União alargada a 25 membros, seria praticamente impossível agir nesse domínio e ainda menos satisfazer as fortes expectativas dos cidadãos. Em matéria de segurança e de justiça, os referidos Convencionais apoiaram assim as propostas do Praesidium no sentido de tornar aplicável a votação por maioria qualificada; alguns sugeriram que, eventualmente, se recorresse à maioria reforçada ou a um período de transição nalguns domínios particularmente sensíveis. Todavia, um número muito limitado de Convencionais preferiu ater-se à regra da unanimidade para todo o domínio do actual terceiro pilar.

Um número importante de Convencionais pediu a supressão do artigo 31.º da Parte I da Constituição, contestando algumas particularidades ou assinalando que essas particularidades, em todo o caso, deveriam ficar consagradas na Parte II. Como principal crítica, apontaram que essa disposição poderia dar a impressão de que o actual terceiro pilar seria mantido, não obstante a anunciada fusão. Todavia, outros Convencionais apoiaram a manutenção desse artigo ou apresentaram propostas de alteração de redacção a seu respeito.

O artigo 1.º da Parte II, que define os objectivos e elementos principais, foi objecto apenas de algumas sugestões de redacção. O princípio da observância das diferentes tradições e sistemas jurídicos, consagrado neste artigo, foi saudado em várias intervenções. Alguns Convencionais insistiram também na importância específica do princípio da subsidiariedade para o espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

O artigo X.º da Parte II, consagrado ao papel do Conselho Europeu, foi objecto de numerosas observações dos Convencionais. Alguns contestaram que no domínio do espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ), o Conselho Europeu desempenhe um papel específico que não desempenhará em relação aos outros domínios de intervenção europeia, pelo que preconizam a supressão desse artigo. Houve quem manifestasse o receio de que o Conselho Europeu, através desta disposição, pudesse dar "instruções ou injunções" ao legislador europeu (Conselho e Parlamento) com o risco de os privar dos seus poderes, ao que lhes foi respondido que não podia ser essa a interpretação da redacção proposta pelo Praesidium.

Outros há – os mais numerosos – que não contestam a realidade da função específica do Conselho Europeu, embora se interroguem se não seria preferível introduzir esta disposição não no capítulo da Parte II consagrada ao ELSJ, mas sim no artigo da Parte I que será dedicado ao Conselho Europeu (artigo 15.º do anteprojecto divulgado em Outubro passado). Há quem rejeite esta sugestão e insista em que esta disposição conste do capítulo dedicado ao ELSJ. Alguns salientam que a referência ao papel específico do Conselho Europeu neste domínio – independentemente do local adequado para a sua inserção – faz parte do compromisso global que possibilitou a supressão da construção em pilares e afirmam não pretender voltar aos elementos que conduziram a esse compromisso.

Vários Convencionais interrogam-se sobre a disposição prevista no artigo 3.º sobre o papel dos parlamentos nacionais. Alguns sugerem a sua supressão e que se aplique o limiar de um terço previsto para desencadear o mecanismo de alerta precoce, em vez do limiar mais baixo que consta do n.º 2. Outros propõem que esta disposição seja inserido nos protocolos sobre os parlamentos nacionais ou sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Todavia, numerosos Convencionais defenderam as posições propostas pelo Praesidium, que atendem correctamente, segundo eles, às conclusões do Grupo de Trabalho X. Por último, há quem considere que as propostas não são suficientemente ambiciosas para proteger as prerrogativas dos parlamentos nacionais e apresente várias propostas nesse sentido, em especial sobre a criação de um controlo comum da Europol entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, sob a forma de uma comissão mista.

O artigo 4.º, relativo aos mecanismos de avaliação, foi globalmente bem acolhido, apesar de certos Convencionais terem sugerido a sua supressão. Todavia, vários Convencionais avançaram diversas propostas de redacção tendentes a precisar o seu âmbito e efeitos. Foi salientada a importância do mecanismo de avaliação, nomeadamente no âmbito da cooperação judiciária.

O artigo 5.º, relativo à cooperação operacional, foi bem recebido, tendo havido poucos Convencionais a pedir a sua supressão. Numerosos Convencionais manifestaram a sua satisfação sobre a repartição contida entre a função executiva (cooperação operacional) e a função legislativa. Vários deles preconizaram que o comité a que se refere este artigo seja directamente instituído pela Constituição. Foram repetidamente sublinhadas as necessidades, consideradas importantes, em matéria de reforço da cooperação operacional. Por último, entre os Convencionais que se exprimiram sobre esta disposição, uma vastíssima maioria manifestou o desejo de que o âmbito abrangido pelo artigo 5.º incluísse explicitamente a cooperação ligada ao controlo das fronteiras. Esses Convencionais consideraram que o texto do Praesidium deveria ser especificado nesse sentido.

Quanto ao direito de iniciativa a favor de um grupo de Estados-Membros (artigo 8.º), enquanto alguns intervenientes se opuseram à derrogação do monopólio de iniciativa da Comissão, vários outros insistiram na sua manutenção como elemento crucial do compromisso elaborado pelo Grupo de Trabalho. Todavia, vários Convencionais advogaram que haveria que analisar o modo como esse direito de iniciativa poderia ser compatibilizado com o processo de co-decisão, dado o papel específico da Comissão neste processo. Alguns evocaram a ideia de obrigar a Comissão a prosseguir, em seu nome, uma iniciativa pedida por um grupo de Estados-Membros, mas essa ideia foi rejeitada por outros intervenientes. Por último, alguns Convencionais propuseram quer a redução do limiar mínimo de Estados exigido para uma iniciativa (por exemplo, 1/5 dos Estados-Membros), quer o seu aumento (para 1/3).

Vários intervenientes pediram a supressão do artigo 9.º (controlo jurisdicional), por considerarem que, no interesse da observância do direito neste domínio sensível, se deveria aplicar o regime geral da jurisdição do Tribunal sem exclusão de competência *a priori* e que, de qualquer modo, era evidente que o Tribunal não controlaria a proporcionalidade das acções da polícia nacional levadas a cabo por força do direito nacional. Todavia, vários outros Convencionais exigiram a manutenção no texto de uma cláusula sobre os limites das competências nesta matéria, precisando por vezes que gostariam de voltar à redacção do n.º 5 do artigo 35.º do actual TUE.

Os artigos relativos às políticas de asilo e de imigração (artigos 10.º, 11.º, 12.º e 13.º do projecto do Praesidium) foram objecto de numerosas intervenções. Globalmente, considerou-se que essas disposições eram ambiciosas, mas reflectiam satisfatoriamente as conclusões do Grupo de Trabalho, especialmente no tocante à generalização da votação por maioria qualificada. As observações ou propostas de alteração prenderam-se com os seguintes pontos:

- Vários Convencionais quiseram obter a confirmação de que a noção de "fronteiras externas" que consta do artigo 10.º também abrange as fronteiras marítimas, e não apenas as fronteiras terrestres. O Vice-Presidente da Convenção confirmou ser essa a interpretação do Praesidium.
- Alguns Convencionais pretenderam explicitar melhor que a supressão dos controlos nas fronteiras internas não excluía a reintrodução excepcional dos referidos controlos, em caso de ameaça da ordem pública. Certos Convencionais propuseram que se retomasse no texto do projecto de Constituição a disposição relativa a esse direito (artigo 2.º da Convenção de Schengen).

Quanto à redacção que prevê "a introdução gradual de um sistema comum de gestão integrada das fronteiras externas", constante do artigo 10.º, vários intervenientes preconizaram que esta disposição permita explicitamente, ou preveja mesmo, a criação de um corpo comum de guarda de fronteiras dotado de verdadeiros poderes executivos, de acordo com alguns. Outros, menos numerosos, rejeitaram esta perspectiva. Por fim, há quem tenha salientado que a criação de uma gestão integrada não implicava de todo, como pareciam pensar os intervenientes atrás referidos, que os funcionários nacionais responsáveis pelo controlo mudassem de estatuto e passassem a

funcionários europeus. Não era esse o objectivo desta disposição. A responsabilidade e a gestão do controlo das fronteiras externas continuaria a incumbir aos Estados-Membros, mesmo no âmbito de um sistema comum integrado. Tal não afectaria o estatuto administrativo do pessoal.

- Vários Convencionais deram o seu acordo à passagem para a maioria qualificada no domínio do asilo, contanto que a legislação europeia só possa ser atinente a normas mínimas. Dando o seu total apoio ao projecto do Praesidium, outros defenderam que tal sugestão não era admissível, pois restringiria o âmbito já abrangido pela legislação europeia. Além disso, a sugestão apresentada por um Convencional no sentido de exprimir melhor a dimensão externa da política de asilo recebeu o apoio de vários outros membros, sem que tal venha a alterar a articulação da vertente interna desta política.
- A questão da imigração também foi objecto de várias intervenções. Alguns Convencionais formularam o desejo de uma política europeia comum ambiciosa. Suscitou, todavia, controvérsia a questão de saber se a base jurídica para a política da imigração também devia abranger o acesso ao trabalho. Vários Convencionais solicitaram que essa questão fosse da competência de cada Estado-Membro, ou regida pela regra da unanimidade. Além disso, vários intervenientes sublinharam que esta política não podia ter por objectivo fixar quotas de imigração para cada Estado-Membro.
- Alguns Convencionais contestaram a introdução do princípio da solidariedade que consta do artigo 13.º, por considerarem que esta disposição ultrapassa o âmbito do asilo, imigração e fronteiras. Houve quem se tivesse interrogado sobre o alcance prático deste conceito de "solidariedade" ou tivesse solicitado que o mesmo se limitasse à solidariedade financeira. Porém, vários outros Convencionais salientaram a importância deste artigo e insistiram na sua manutenção.

Em matéria de cooperação judiciária no domínio do direito civil, a principal questão evocada no debate foi a de saber em que medida a votação por maioria qualificada se poderia aplicar para aspectos relacionados com o direito da família. Muitos Convencionais apoiaram a regra da unanimidade para todos estes aspectos, ao passo que outros reivindicaram uma passagem

generalizada à maioria qualificada. Alguns defenderam a abordagem de compromisso do Praesidium, segundo a qual só a responsabilidade parental deverá passar para a votação por maioria. Além disso, vários Convencionais observaram que, em todo o caso, seria conveniente clarificar que o n.º 3 apenas é aplicável dentro dos limites do artigo no seu todo, sem criar uma competência geral separada para o direito da família. Por último, alguns Convencionais manifestaram-se a favor de uma harmonização do direito civil substantivo em certos domínios a enumerar explicitamente.

Quanto aos artigos 15.º, 16.º e 17.º, muitos Convencionais expressaram o seu apoio em relação ao equilíbrio neles alcançado. Um Convencional considerou porém que ainda não havia um equilíbrio perfeito entre o reconhecimento mútuo, cuja consagração constitucional saudou, e a aproximação das legislações. Todavia, além de alguns Convencionais minoritários que reclamaram a unanimidade para todo este sector (ver *supra*), outros também a solicitaram unicamente no que se refere ao artigo 16.º (direito de processo penal) ou apenas relativamente a "domínios centrais" do direito penal. Esta posição foi criticada por vários outros intervenientes. Vários Convencionais solicitaram, além disso, que a aproximação do direito de processo penal (artigo 16.º) ficasse associada a uma dimensão transfronteiras, a fim de excluir os aspectos puramente internos deste processo. Alguns Convencionais defenderam uma disposição destinada a preservar as competências dos Estados-Membros para celebrar acordos internacionais em matéria de justiça e de polícia.

Muitos intervenientes saudaram o artigo 17.º, relativo à aproximação do direito penal substantivo. Alguns Convencionais solicitaram que este artigo fosse mais ambicioso, visando nomeadamente a elaboração de uma "base comum" e não apenas de regras mínimas. Outros Convencionais emitiram reservas relativamente ao alcance do segundo travessão do artigo 17.º (que permitiria a aproximação em todos os domínios da criminalidade que afectam as políticas da União): consideraram que esse travessão era demasiado vasto e sugeriram que esta disposição fosse especificada por uma segunda lista de domínios da criminalidade. Uma Convencional insistiu, de um modo geral, na necessidade de definir com maior precisão as competências da União (foi-lhe dada a resposta de que os artigos propostos já incluíam uma definição de competências muito mais precisa e estreita que os actuais artigos).

Os artigos sobre a Europol e a Eurojust foram acolhidos positivamente, sob reserva de certas sugestões de redacção relativas à descrição das tarefas potenciais dos referidos órgãos (no n.º 2 dos respectivos artigos). Todavia, alguns Convencionais propuseram o reforço dessas disposições, passando a prever que as tarefas sejam atribuídas directamente pela Constituição e não deixadas ao critério do legislador, como estabelecido nesses artigos do Praesidium. Em contrapartida, outros solicitaram que a extensão das tarefas da Europol fosse sujeita à votação por unanimidade.

A proposta relativa à Procuradoria Europeia (artigo 20.º) deu azo a um debate particularmente animado. Uma série de intervenientes manifestou a sua oposição a esta proposta e sublinhou que não estava convencida da necessidade prática de criar uma Procuradoria, nem da sua compatibilidade com os diferentes sistemas penais nacionais. Em sua opinião, é suficiente um desenvolvimento da Eurojust. Um número importante de membros declarou todavia o seu apoio à ideia de uma Procuradoria Europeia e, em vários casos, solicitou que a criação da Procuradoria seja inscrita como uma obrigação decorrente da Constituição, ou até mesmo que possa ter lugar por maioria qualificada (reforçada, para alguns). Alguns membros propuseram que este órgão se limitasse à instauração de processos em casos de fraude contra os interesses financeiros da União. Em contrapartida, outros mostraram-se satisfeitos com a actual redacção, que deixa uma grande liberdade ao legislador.

Nas suas conclusões, John Bruton, Presidente do Grupo de Trabalho X, começou por exprimir a sua satisfação pelo facto de as propostas do Praesidium terem tido, de um modo geral, um acolhimento positivo e construtivo por parte dos membros. Depois, recordou que, se bem que o sítio certo para as disposições relativas ao Conselho Europeu e aos parlamentos nacionais, incluindo o seu papel nos mecanismos de avaliação, ainda possa ser discutido, essas disposições fazem essencialmente parte do compromisso encontrado pelo Grupo. Tendo embora confirmado o próprio princípio de um direito de iniciativa de um grupo de Estados-Membros, bem como o limiar de um quarto, que, em sua opinião, é "razoável", John Bruton reconheceu que é conveniente analisar o modo como o processo de co-decisão poderá funcionar neste contexto. Além disso, sublinhou que o n.º 3 do artigo 14.º não tinha por objectivo prever uma vasta harmonização do direito civil substantivo, mas que o Praesidium queria sobretudo propor uma fórmula de compromisso que permita avançar melhor quanto à questão específica da responsabilidade parental. Respondendo às críticas feitas ao



artigo relativamente ao processo penal, John Bruton referiu que, de qualquer modo, este artigo só visava regras mínimas e que a audição de peritos pelo Grupo tinha revelado uma necessidade prática específica de aproximação das regras processuais, a fim de melhor poder lutar contra a criminalidade transfronteiras. Além disso, considerou que uma formulação progressiva de regras mínimas nesta matéria poderá um dia tornar a ideia do Procurador Europeu menos controversa do que actualmente. John Bruton acrescentou que a alternativa proposta pelo Praesidium de criar uma simples base jurídica facultativa, exercida por unanimidade, lhe parecia ser a mais indicada à luz do debate. John Bruton mostrou-se satisfeito pelo claro apoio relativamente ao artigo sobre o direito penal substantivo, tendo todavia registado com atenção a preocupação daqueles que pretendem delimitar melhor o âmbito do segundo travessão. O Praesidium deverá analisar possíveis soluções. Para concluir, John Bruton saudou nomeadamente o facto de quase todos os representantes dos governos terem participado no debate de maneira particularmente activa e construtiva.

## **2. Apresentação dos projectos de artigos**

### Vida democrática da União

O Vice-Presidente Jean-Luc Dehaene apresentou os projectos de artigos 33.º a 37.º, que se deverão inscrever num esforço tendente a criar maior transparência no que respeita às actividades da União e que visam aproximar os cidadãos da União, instaurando um diálogo entre as Instituições e a sociedade civil.

### A União e a sua envolvente

O Vice-Presidente Jean-Luc Dehaene apresentou o projecto de artigo 42.º sobre a União e a sua envolvente. Sublinhou a natureza inovadora deste artigo, que se destina a estabelecer um quadro para as futuras relações entre a União e os seus países vizinhos, com base em acordos bilaterais.

### Pertença à União e disposições gerais e finais

O Vice-Presidente Jean-Luc Dehaene apresentou as disposições constantes do Título X da Parte II da Constituição (pertença à União), bem como as disposições da Parte III (disposições gerais e finais).

O Vice-Presidente Jean-Luc Dehaene chamou a atenção para a importância do Título X, na medida em que diz respeito a tudo o que se refere à qualidade de membro da União: as condições de elegibilidade e o processo de adesão à União, os motivos para a suspensão dos direitos de um Estado-Membro decorrentes da Constituição, bem como a saída voluntária de um Estado-Membro da União. Acrescentou que este Título inclui duas novidades importantes em relação aos actuais Tratados: estabelece expressamente as condições de elegibilidade para a adesão à União, bem como a possibilidade de saída voluntária de um membro da União.

O Vice-Presidente referiu-se em seguida às disposições da Parte III, que retomam parcialmente disposições gerais e finais dos actuais Tratados, com alterações em algumas delas, e aditam duas novas disposições sobre a revogação dos actuais Tratados e sobre a sucessão da nova entidade "União Europeia" à Comunidade Europeia e à antiga União Europeia. Este último aditamento traduz no Tratado a vontade da Convenção de que a Constituição não se limite a alterar os actuais Tratados, mas sim que os substitua.

O Vice-Presidente referiu que os artigos hoje apresentados serão analisados pela Convenção na sua sessão plenária de 24 e 25 de Abril e que o prazo para enviar as alterações expira no dia 11 de Abril próximo, por forma a que tais alterações possam ser tidas em conta na nota de análise do Secretariado.

Finalmente, o Vice-Presidente informou o plenário de que, após reflexão, o Praesidium tinha decidido não apresentar um projecto de texto sobre o método aberto de coordenação. O Praesidium está convencido de que a coordenação das políticas nacionais já está prevista, em particular, nos domínios da acção de apoio, como revela o projecto de artigo 15.º. O Praesidium receia que um novo artigo geral sobre esse método possa enfraquecer a possibilidade de recorrer ao mesmo, em vez de a reforçar, e que tal artigo introduza um elemento de confusão na delimitação de competências entre a União e os Estados-Membros. No entanto, o Vice-Presidente indicou que o Praesidium está aberto às eventuais sugestões dos Convencionais.

### **3. Artigos 38.º a 40.º: As finanças da União**

#### **Introdução**

Jean-Luc Dehaene deu início ao debate recordando que o Praesidium deverá ainda adaptar o projecto de artigos 38.º a 40.º à luz dos debates em curso, bem como dos resultados do Círculo de Discussão sobre o processo orçamental, presidido por H. Christophersen, que deverá terminar os seus trabalhos ainda esta tarde. Anunciou a criação de um novo Círculo de Discussão sobre os recursos próprios, presidido por Iñigo Méndez de Vigo (cujo mandato aprovado pelo Praesidium foi distribuído durante a reunião – ver doc. CONV 654/03).

Seguidamente, Jean-Luc Dehaene passou em revista as 69 alterações apresentadas, que expressam posições muito divergentes entre si, tendo todavia tirado algumas conclusões:

- Parece existir consenso quanto à proposta de formalizar na Constituição as perspectivas financeiras, que fixariam limites máximos obrigatórios por categoria de despesas, como enquadramento obrigatório para o orçamento anual.
- Os princípios orçamentais propostos pelo Praesidium no projecto de artigo 39.º foram bem acolhidos pelos Convencionais; alguns propõem que seja aditado o princípio da suficiência de meios actualmente previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia.
- Em matéria de recursos próprios, muitas alterações propõem que se deixe aberta a possibilidade de criar impostos europeus.

Mas o maior número de alterações diz respeito aos processos decisórios, quer em matéria de sistema de recursos próprios, de perspectivas financeiras ou ainda de orçamento anual. Na maioria dos casos as alterações expressam pontos de vista contraditórios.

## **Trabalhos do Círculo de Discussão sobre o processo orçamental**

Antes de dar início ao debate, Jean-Luc Dehaene pediu a H. Christophersen para fazer o ponto da situação sobre o andamento dos trabalhos do Círculo de Discussão sobre o processo orçamental. H. Christophersen referiu que parecia começar a haver consenso no Círculo sobre a inserção das perspectivas financeiras na Constituição, as quais se tornariam, deste modo, juridicamente vinculativas. Tal permitiria uma simplificação do processo orçamental, o que implicaria, nomeadamente, a supressão das diferenças processuais entre as despesas obrigatórias (DO) e as despesas não obrigatórias (DNO).

Em seguida, H. Christophersen referiu que o debate no Círculo pôs em destaque a existência de três níveis que devem ser tomados em conta ao abordar as modalidades concretas da inclusão do "quadro financeiro" na Constituição (além disso, o Círculo propõe que a denominação das perspectivas financeiras seja alterada para "quadro financeiro plurianual"). Trata-se de saber quais as disposições que lhe dizem respeito que devem ser incluídas na Parte I da Constituição, quais as que devem ser incluídas na Parte II e, finalmente, o que deve ser deixado para o direito derivado, sob a forma de actos jurídicos a aprovar com base na Constituição.

A maior parte dos membros do Círculo considera que a Parte I da Constituição deverá incluir um artigo específico sobre o "quadro financeiro", que deverá conter os seguintes elementos:

- Deve especificar que o "quadro financeiro" constitui um quadro vinculativo para o Orçamento anual;
- Deve incluir o princípio segundo o qual os valores vinculativos dos limites máximos anuais das dotações para autorização por rubrica são fixados no "quadro financeiro" dentro dos limites dos recursos próprios da União;
- Deve ainda conter o fundamento jurídico que permita às Instituições aprovarem, para determinado período, o acto jurídico que contém o próprio "quadro financeiro" e, por conseguinte, o processo de decisão. O Círculo parece ser favorável a um processo cuja iniciativa caberia à Comissão, mas que constituiria uma excepção às consequências da iniciativa da Comissão em matéria de votação no Conselho. O Conselho, reunido ao mais alto nível político, aprovaria a lei sobre o quadro financeiro plurianual por maioria superqualificada, caso essa maioria fosse definida na Constituição num contexto mais vasto, ou por maioria qualificada. O Conselho deliberaria após parecer favorável do Parlamento Europeu.

Na Parte I da Constituição, há que incluir:

- O princípio segundo o qual o "quadro financeiro" estabelece por rubrica não apenas o montante dos limites máximos anuais das dotações para autorizações, mas também o montante do limite máximo anual das dotações para pagamentos. O número de rubricas deve ser limitado, sob pena de esvaziar de conteúdo o Orçamento anual;
- o princípio de um instrumento de flexibilidade, cujas modalidades serão fixadas pelo próprio "quadro";
- o período de aplicação do "quadro financeiro", que deve ser de, pelo menos, cinco anos;
- um mecanismo para fazer frente ao eventual fracasso do processo de aprovação do "quadro", que poderia consistir na prorrogação do último ano do "quadro" anterior;
- o princípio segundo o qual a autoridade orçamental e a Comissão velam pela disponibilidade dos meios financeiros necessários às despesas que permitam à União cumprir as suas obrigações jurídicas para com terceiros.

O Grupo ainda não chegou a uma conclusão sobre o processo anual, mas parecem surgir já alguns elementos que poderão constituir uma base para um consenso:

- Apresentação do projecto de orçamento pela Comissão, o que implicaria, nomeadamente, que a Comissão poderia alterar a sua proposta até à fase de conciliação, sem que isso condicione as regras de votação no Conselho.
- Supressão da distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias. Esta supressão ficaria subordinada ao reforço da disciplina orçamental através da formalização do "quadro financeiro" na Constituição e, em especial, à inclusão do princípio segundo o qual a autoridade orçamental e a Comissão velam pela disponibilidade dos meios financeiros necessários para permitir à União cumprir as suas obrigações jurídicas para com terceiros.
- Formalização no próprio processo orçamental dos mecanismos de concertação desenvolvidos na prática.
- Redução do período de aplicação do processo orçamental, que teria início a 1 de Setembro e terminaria em meados de Dezembro, compreendendo uma única leitura por parte de cada Instituição – Parlamento e Conselho – e uma fase de conciliação.

Os membros do Círculo estão ainda divididos quanto ao procedimento a adoptar caso não haja acordo entre as duas Instituições

### **O debate**

No tocante ao processo de aprovação do sistema de recursos próprios, as opiniões expressas pelos Convencionais dividiam-se entre os que gostariam de mudar esse processo e os que gostariam de o preservar. Muitos dos membros da Convenção consideram que a manutenção do processo actual, que exige não só a unanimidade no Conselho, mas também a ratificação nacional, pode pôr em causa, no futuro, a capacidade da União para financiar as suas políticas. Outros, pelo contrário, defendem a manutenção do processo actual para salvaguardar, em particular, as competências dos parlamentos nacionais nesta matéria.

Muitos dos Convencionais são a favor do reforço do papel do Parlamento Europeu no processo de aprovação do sistema de recursos próprios.

Os que desejam maior flexibilidade neste processo realçaram que o processo actual não será adequado para permitir a criação de novos recursos "verdadeiramente" próprios, além das contribuições nacionais. Neste sentido, um certo número de Convencionais apoiou a ideia de se prever a possibilidade de criar impostos europeus. Alguns intervenientes propuseram um processo misto: o processo actual para a fixação do limite máximo dos recursos e um processo mais flexível para os restantes elementos do sistema de recursos. Outros manifestaram-se a favor da manutenção do processo actual, que permitiu a introdução de novos recursos no passado.

A proposta do Praesidium de formalizar as perspectivas financeiras na Constituição merece um amplo consenso. Tais perspectivas fixariam limites máximos de despesas por rubrica, que passariam a constituir um quadro juridicamente obrigatório para o Orçamento anual. As opiniões dividiam-se quanto ao processo. Muitos dos intervenientes consideraram que o Conselho deveria ter um papel preponderante na definição das perspectivas. Alguns sugeriram que se recorresse ao processo de co-decisão. Certos membros consideram que o Conselho deve decidir por unanimidade pelo menos os limites máximos de despesas por rubrica.

No que respeita ao período de vigência das perspectivas, vários Convencionais gostariam que coincidissem com o mandato político do Parlamento e da Comissão.

Muitos Convencionais declararam-se a favor da supressão da distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias. Para alguns, no entanto, essa supressão deveria depender de duas condições: por um lado, os limites máximos de despesas por rubrica deveriam passar a ser juridicamente obrigatórios, mediante a formalização das perspectivas financeiras na Constituição, e, por outro, deveria igualmente ser inscrito na Constituição o princípio segundo o qual o Orçamento deve prever as dotações necessárias para cobrir as obrigações jurídicas para com terceiros.

Para estes oradores, estas mesmas condições permitiriam a simplificação do processo anual com base na co-decisão. Por outro lado, registou-se um amplo consenso a favor da ideia de se reestruturar o processo orçamental anual com base numa co-decisão simplificada. Surgiram, no entanto, divergências quanto ao mecanismo de decisão caso não houvesse acordo entre o Parlamento e o Conselho. Alguns oradores gostariam que o Parlamento tivesse a última palavra, tal como acontece no processo actual no caso das despesas não obrigatórias. Outros propuseram a inscrição no Orçamento do montante mais baixo de entre os propostos.

Alguns intervenientes manifestaram o desejo de que se previssem modalidades processuais específicas para a Política Externa e de Segurança Comum.

Certos membros defenderam a ideia da atribuição da iniciativa à Comissão, tanto no que respeita às perspectivas como em relação ao Orçamento anual, sem pretender com isso condicionar as regras de tomada de decisão no Conselho.

Um grande número de Convencionais considerou que existe uma lógica de conjunto nos processos orçamentais e que é no quadro dessa lógica que se deve ter em conta o equilíbrio institucional. Alguns defenderam uma abordagem institucional segundo a qual o Conselho deveria ter a última palavra no caso das receitas, e o Parlamento no que toca às despesas.

Os princípios orçamentais propostos pelo Praesidium no artigo 39.º parecem ser objecto de amplo consenso. No entanto, alguns Convencionais propuseram que se lhes acrescentasse o princípio da suficiência de meios, actualmente coberto pelo n.º 4 do artigo 6.º do TUE.

Alguns intervenientes insistiram no princípio da unidade do Orçamento e defenderam a orçamentação do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

### **Conclusões**

J.-L. Dehaene sublinhou que, com as suas intervenções, os Convencionais tinham confirmado as conclusões que se podem deduzir das alterações apresentadas, nomeadamente:

- no que respeita ao sistema de recursos próprios, muitos Convencionais preocupam-se com o futuro do financiamento da União caso se mantenham a unanimidade no Conselho e a exigência de ratificações nacionais. Alguns intervenientes houve, porém, que defenderam firmemente a manutenção do processo actual;
- existe consenso sobre a proposta de formalização das perspectivas financeiras na Constituição. Muitos oradores desejam que o período de vigência do quadro financeiro coincida com o mandato das Instituições;
- os princípios orçamentais propostos pareceu merecer aceitação;
- no que toca ao processo anual, foi feito um pedido de simplificação. Em princípio, a distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias poderá ser abandonada, sob determinadas condições. No caso da PESC, poderão prever-se procedimentos específicos.

### **4. Período de perguntas**

Em resposta a perguntas de B. Fayot e C. Einem, respectivamente o Vice-Presidente Dehaene informou que:



- o encontro entre o Presidente da Convenção e o Conselho Europeu, inicialmente previsto para 20 de Março, teve de ser adiado devido aos acontecimentos internacionais e terá lugar em 16 de Abril. Neste tipo de encontros, que decorrem do mandato de Laeken, o Presidente apresenta um relatório oral ao Conselho Europeu, cujo debate pode suscitar novos elementos úteis, sem que isso implique a formulação de "directrizes" para a Convenção;
  - na fase final da Convenção, quando for necessário obter consenso sobre a totalidade do texto, há que assentar num novo método de trabalho.
-

**Sessão plenária de quinta-feira, 3 e sexta-feira, 4 de Abril de 2003**

**LISTA DE ORADORES**

**segundo a ordem das intervenções**

*Quinta-feira, 3 de Abril*

**1. Debate sobre o projecto de artigos relativos ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça  
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Teija TIILIKAINEN – Finlândia (Governo)  
Frans TIRMANS – Países Baixos (Parlamento)  
Jan KOHOUT – República Checa (Governo)  
Alberto COSTA – Portugal (Parlamento)  
Dick ROCHE – Irlanda (Governo)  
António VITORINO – Comissão  
Paraskevas AVGERINOS – Grécia (Parlamento)  
Peter HAIN – Reino Unido (Governo)  
Andrew DUFF – Parlamento Europeu  
Alain LAMASSOURE – Parlamento Europeu  
(*Cartões azuis: Voggenhuber, Abitbol, Meyer*)  
Rytis MARTIKONIS – Lituânia (Governo)  
Marietta GIANNAKOU – Grécia (Parlamento)  
Timothy KIRKHOPE – Parlamento Europeu  
Oguz DEMIRALP – Turquia (Governo)  
Erwin TEUFEL – Alemanha (Parlamento)  
John CUSHNAHAN – Parlamento Europeu  
Göran LENNMARKER – Suécia (Parlamento)  
Neli KUTSKOVA – Bulgária (Governo)  
(*Cartões azuis: Gerhards, Cushnahan*)  
Esko HELLE – Finlândia (Parlamento)  
George KATIFORIS – Grécia (Governo)  
Ben FAYOT – Luxemburgo (Parlamento)  
Manuel LOBO ANTUNES – Portugal (Governo)  
Jürgen MEYER – Alemanha (Parlamento)  
Danuta HÜBNER – Polónia (Governo)  
Gianfranco FINI – Itália (Governo)  
Hannes FARNLEITNER – Áustria (Governo)  
Franc HORVAT – Eslovénia (Parlamento)  
René van der LINDEN – Países Baixos (Parlamento)  
(*Cartões azuis: Van Lancker, Mac Cormick, Mendez de Vigo, Badinter, Stuart*)  
Elmar BROK – Parlamento Europeu  
Dominique de VILLEPIN – França (Governo)  
Algirdas GRICIUS – Lituânia (Parlamento)  
Henning CHRISTOPHERSEN – Dinamarca (Governo)  
Jan FIGEL – República Eslovaca (Parlamento)  
Eugen BÖSCH – Áustria (Parlamento)

Johannes VOGGENHUBER – Parlamento Europeu  
*(Cartões azuis: MacLennan of Rogart, Roche, Würmeling)*  
 Peter SERRACINO-INGLOTT – Malta (Governo)  
 Hanja MAIJ-WEGGEN – Parlamento Europeu  
 Eduarda AZEVEDO – Portugal (Parlamento)  
 Dimitij RUPEL – Eslovénia (Governo)  
 Elena PACIOTTI – Parlamento Europeu  
 Vytenis ANDRIUKAITIS – Lituânia (Parlamento)  
 Edmund WITTBRODT – Polónia (Parlamento)  
 Péter BALÁZS – Hungria (Governo)  
 Sylvia-Yvonne KAUFMANN – Parlamento Europeu  
 Pierre LEQUILLER – França (Parlamento)  
 Puiu HASOTTI – Roménia (Parlamento)  
*(Cartões azuis: MacLennan of Rogart, Teufel, MacCormick)*  
 Joschka FISCHER – Alemanha (Governo)  
 Gisela STUART – Reino Unido (Parlamento)  
 Diego LÓPEZ GARRIDO – Espanha (Parlamento)  
 Alfonso DASTIS – Espanha (Governo)  
 Cristiana MUSCARDINI – Parlamento Europeu  
 Rihards PIKS – Letónia (Parlamento)  
 Jens-Peter BONDE – Parlamento Europeu  
 Hildegard PUWAK – Roménia (Governo)  
*(Cartões azuis: Roche, Lennmarker, van Eekelen, Duff, MacCormick)*  
 Lena HJELM-WALLÉN – Suécia (Governo)  
 Caspar EINEM – Áustria (Parlamento)  
 Gijs de VRIES – Países Baixos (Governo)  
 Antonio TAJANI – Parlamento Europeu  
 Hubert HAENEL – França (Parlamento)  
 Anne VAN LANCKER – Parlamento Europeu  
 David HEATHCOAT-AMORY – Reino Unido (Parlamento)  
 Henrik HOLOLEI – Estónia (Governo)  
 Alexandru ATHANASIU – Roménia (Parlamento)  
 Sören LEKBERG – Suécia (Parlamento)  
*(Cartões azuis: Vitorino, Christophersen, Würmeling, Peltomaki, Hain, MacCormick, Dybkjaer, Meyer, Einem, Bruton)*

*Sexta-feira, 4 de Abril*

### **3. Debate sobre o projecto de artigos relativos às finanças (CONV 602/03, CONV 643/03)**

Henning CHRISTOPHERSEN – Dinamarca (Governo)  
 Pierre LEQUILLER – França (Parlamento)  
 Alfonso DASTIS – Espanha (Governo)  
 Andrew DUFF – Parlamento Europeu  
 Jürgen MEYER – Alemanha (Parlamento)  
 Danuta HÜBNER – Polónia (Governo)  
 Michel BARNIER – Comissão  
 Elmar BROK – Parlamento Europeu  
 Göran LENNMARKER – Suécia (Parlamento)  
 Alain LAMASSOURE – Parlamento Europeu

Hanja MAIJ-WEGGEN – Parlamento Europeu  
Hans Martin BURY – Alemanha (Governo)  
Josep BORRELL – Espanha (Parlamento)  
Peter HAIN – Reino Unido (Governo)  
*(Cartões azuis : Tomlinson, Lennmarker, Fayot)*  
Valdo SPINI – Itália (Parlamento)  
Guntars KRASTS – Letónia (Parlamento)  
Filadelfio BASILE – Itália (Parlamento)  
Carlos CARNERO GONZÁLEZ – Parlamento Europeu  
Guilherme NAZARÉ PEREIRA – Portugal (Parlamento)  
Pierre CHEVALIER – Bélgica (Governo)  
Cristiana MUSCARDINI – Parlamento Europeu  
Vytenis ANDRIUKAITIS – Lituânia (Parlamento)  
Roberts ZILE – Letónia (Governo)  
Franc HORVAT – Eslovénia (Parlamento)  
Erwin TEUFEL – Alemanha (Parlamento)  
Lena HJELM-WALLÉN – Suécia (Governo)  
Gijs de VRIES – Países Baixos (Governo)  
Pascale ANDREANI – França (Governo)  
Manuel LOBO ANTUNES – Portugal (Governo)  
Sören LEKBERG – Suécia (Parlamento)  
Esko SEPPÄNEN – Parlamento Europeu  
Marta FOGLER – Polónia (Parlamento)  
. Teija TIILIKAINEN – Finlândia (Governo)  
Hannes FARNLEITNER – Áustria (Governo)  
*(Cartões azuis: Demetriou, Barnier)*