



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 12.7.2000
COM(2000) 434 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

UM TRATADO FUNDAMENTAL PARA A UNIÃO EUROPEIA

Na sua contribuição de 10 de Novembro de 1999 para a preparação da Conferência Intergovernamental¹ e no seu parecer sobre a revisão dos Tratados que apresentou em 26 de Janeiro de 2000 a título do artigo 48º do Tratado da União Europeia², a Comissão salientou o interesse de uma reorganização dos Tratados. Considerou que a proposta de organizar os Tratados em duas partes apresenta um grande interesse: "*os textos dos Tratados tornar-se-iam mais simples e legíveis, o que é geralmente encarado como uma necessidade; além disso, uma tal divisão abriria a possibilidade de prever, para a alteração dos textos de aplicação, um procedimento menos pesado do que o actualmente vigente para a revisão dos Tratados e mais bem adaptado à perspectiva de uma quase duplicação do número de Estados-Membros*".

A Comissão tinha então anunciado que tencionava encomendar um **estudo de viabilidade** sobre a reorganização dos Tratados e apresentar propostas à Conferência Intergovernamental em função dos resultados desse estudo.

Em 15 de Maio de 2000, o Instituto Universitário Europeu de Florença - Centro Robert Schuman apresentou à Comissão o relatório que lhe havia sido solicitado sobre a reorganização dos Tratados³. Sem se pronunciar sobre o teor e o alcance das disposições do projecto de Tratado Fundamental e dos seus anexos, a Comissão considera de uma forma geral que o trabalho técnico do Instituto de Florença demonstra a viabilidade de uma reorganização dos Tratados. Embora seja pouco realista supor que este trabalho poderá ficar concluído no decurso de 2000, a Comissão recomenda, contudo, que a Conferência Intergovernamental adopte uma decisão processual para que os futuros trabalhos de reformulação dos Tratados possam ser iniciados atempadamente e sem interferir com o processo de alargamento em curso.

1. A NECESSIDADE DE REORGANIZAR OS TRATADOS

1. Desde o Tratado de Paris de 18 de Abril de 1951 que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a Europa não parou de evoluir graças, nomeadamente, aos Tratados de Roma de 1957, que instituíram a Comunidade Económica Europeia e

¹ *Adaptar as Instituições para garantir o êxito do alargamento*, Contribuição para a preparação da Conferência Intergovernamental, Comunicação da Comissão apresentada em 10 de Novembro de 1999 (COM (1999) 592).

² *Adaptar as Instituições para garantir o êxito do alargamento*, Parecer da Comissão, de 26 de Janeiro de 2000, a título do artigo 48º TUE (COM (2000) 34).

³ O relatório encontra-se no sítio Internet da Comissão:
em língua francesa: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_fr.pdf
em língua inglesa: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_en.pdf
em língua alemã: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_de.pdf
O modelo de Tratado Fundamental da União Europeia encontra-se:
em língua francesa: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_fr.pdf
em língua inglesa: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_en.pdf
em língua alemã: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_de.pdf

a Comunidade Europeia da Energia Atómica, ao Acto Único Europeu, ao Tratado de Maastricht de 1992, que instituiu a União Europeia e, por último, ao Tratado de Amesterdão. Na sequência de quatro alargamentos sucessivos, o número de Estados-Membros passou de seis para quinze.

O "direito primário" da União e das Comunidades é, por conseguinte, constituído por uma dezena de Tratados e por numerosos protocolos. Os quatro Tratados iniciais totalizam mais de 700 artigos, que incluem disposições fundamentais e disposições de carácter técnico. Todas estas disposições, que são o fruto de cinquenta anos de construção europeia, formam **um todo complexo e pouco coerente**. Tal como foi referido pela Comissão no parecer destinado à Conferência Intergovernamental anterior⁴, os Tratados estão a tornar-se cada vez menos legíveis e compreensíveis.

Simplificar os Tratados

2. É certo que o empenhamento dos cidadãos no projecto europeu e a sua compreensão das questões cruciais para a Europa não depende apenas, nem principalmente, da qualidade dos textos dos Tratados. Mas essa constatação não impede que se deva procurar simplificar a actual arquitectura. **A União tem todo o interesse em dispor de textos de base que reflectam de uma forma tão lógica e precisa quanto possível os equilíbrios em que se baseia a construção europeia.**
3. Esta questão foi abordada na Conferência Intergovernamental anterior. O Tratado de Amesterdão procedeu a uma **certa simplificação dos Tratados mediante a revogação e a supressão de disposições caducas e obsoletas e uma nova numeração.**

Por outro lado, foram elaboradas versões consolidadas dos dois Tratados mais importantes, o Tratado da União Europeia (UE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (CE), mas a título meramente indicativo, sem que lhes tenha sido conferido valor jurídico.

Estas operações foram ao encontro do objectivo de simplificar os Tratados, mas não podiam corrigir o facto de estes combinarem disposições de carácter fundamental com disposições de carácter técnico, de importância por vezes muito desigual, nem o facto de as disposições essenciais se encontrarem dispersas em diferentes Tratados.

A Conferência Intergovernamental anterior tinha dado igualmente início a um exercício de "consolidação" dos Tratados (cf. Declaração n.º 42 anexa ao Tratado de Amesterdão) que examinou a opção de uma **fusão** dos Tratados. Este exercício técnico revelou a viabilidade de se proceder a uma certa racionalização. A supressão de disposições redundantes nos diversos Tratados e o ordenamento lógico das disposições desses Tratados conduziu igualmente a uma maior legibilidade. No entanto, os Tratados resultantes dessa fusão continuam a ser longos e complexos⁵ e a apresentar disposições de importância desigual.

⁴ *Reforçar a União política e preparar o alargamento*, Parecer da Comissão destinado à Conferência Intergovernamental de 1996, ponto 20.

⁵ Só a fusão do Tratado UE e do Tratado CE resultaria num Tratado de 361 artigos.

Para um Tratado Fundamental da União Europeia

4. Para ultrapassar esta situação, a Comissão solicitou ao Instituto Universitário Europeu que analisasse as disposições do Tratado UE e do Tratado CE e que elaborasse um texto fundamental apenas com as cláusulas essenciais, excluindo as disposições de aplicação. Esta operação conduz a um Tratado Fundamental simples e legível. O Parlamento Europeu propôs igualmente que os Tratados fossem simplificados e consolidados num único texto constituído por duas partes, a primeira das quais incluiria as disposições de carácter constitucional e a segunda as restantes disposições⁶.
5. A Comissão salienta que **a reorganização dos Tratados se justifica independentemente de qualquer evolução dos procedimentos de revisão**. Por isso o relatório do Instituto Universitário Europeu não aborda a questão dos métodos de revisão.

2. OBSERVAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM PROPOSTA PELO INSTITUTO UNIVERSITÁRIO EUROPEU

A Comissão solicitou ao Centro Robert Schuman do Instituto Universitário Europeu um exame sobre a **viabilidade jurídica** de uma reorganização dos Tratados, **sem alteração do direito**. O estudo conclui pela viabilidade desta operação. Como é evidente, o método seguido pelo Centro Robert Schuman implicou certas opções. **O facto de a Comissão aprovar em geral a abordagem preconizada pelo Instituto Europeu de Florença não significa que esteja necessariamente de acordo com as opções feitas para respeitar o objectivo de não alterar o direito, nem com o conteúdo e alcance das disposições do projecto de Tratado Fundamental e dos seus anexos**. No contexto da presente comunicação, a Comissão limita-se a formular as observações seguintes.

(a) Arquitectura global

1. O relatório explica pormenorizadamente a metodologia adoptada, pelo que nos limitaremos a referir aqui as principais opções:
 - a operação abrange apenas o Tratado UE e o Tratado CE;
 - o actual Tratado da União Europeia (o Tratado de Maastricht, alterado pelo Tratado de Amesterdão) é substituído pelo **Tratado Fundamental da União Europeia**;

⁶ Resolução A5-0086/2000 do Parlamento Europeu, de 13 de Abril de 2000, ponto 31.1.

- este Tratado Fundamental da União Europeia inclui todas as disposições dos Tratados UE e CE consideradas fundamentais, apresentadas segundo uma ordem lógica;
- as disposições que figuram actualmente no Tratado UE e que não tenham sido retomadas no Tratado Fundamental (ou seja, as disposições de aplicação da Política Externa e de Segurança Comum e da Cooperação Policial e Judiciária em matéria Penal) são objecto de dois protocolos especiais anexos ao Tratado Fundamental;
- o Tratado CE, desprovido das disposições transferidas para o Tratado Fundamental, continuaria a existir ou poderia ser anexado a este Tratado enquanto protocolo especial, à semelhança dos dois outros protocolos especiais acima referidos.

A **Comissão está de acordo com esta abordagem** que, para elaborar um novo Tratado "sem alteração do direito", parte da hipótese de que seria mantida a estrutura em pilares.

2. A Comissão não exclui, no entanto, a hipótese de a operação de reorganização dos Tratados **poder ser alargada a todas as disposições de direito primário.**

Embora se possa excluir o Tratado CECA, cujo período de vigência termina em 23 de Julho de 2002, uma abordagem exaustiva deverá levar-nos a contemplar igualmente o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica. Embora não se pronuncie sobre a oportunidade política de incluir o Tratado Euratom no exercício de reorganização dos Tratados, a Comissão observa que, de um ponto de vista técnico, seria possível seguir o método aplicado após a Conferência Intergovernamental anterior (cf. ponto 1.3. *supra*). Após a supressão das disposições institucionais gerais retomadas no Tratado Fundamental, as disposições remanescentes do Tratado Euratom poderiam ser objecto de um protocolo anexo ao Tratado Fundamental, à semelhança dos protocolos especiais relativos aos segundo e terceiro pilares.

3. A reorganização dos Tratados deveria ainda **incluir os Tratados de Adesão e Protocolos anexos.** É certo que a grande maioria destas disposições se tornou obsoleta após o termo dos respectivos períodos de transição. Os Tratados de Adesão contêm no entanto certas disposições de carácter permanente, tais como os protocolos relativos à aplicação do direito comunitário em determinados territórios.

A inserção das disposições ainda pertinentes dos Tratados de Adesão nos futuros Tratados reformulados permitiria revogar formalmente os Tratados de Adesão. Para além da simplificação daí decorrente, a União deixaria de ter de traduzir esses Tratados obsoletos nas línguas dos novos países candidatos. De facto, até à data, todos os textos de direito primário com existência jurídica foram traduzidos nas línguas dos países candidatos, mesmo depois de terem deixado de produzir efeitos jurídicos (cf. artigo 176º dos Actos de Adesão da Áustria, da Finlândia ou da Suécia).

(b) Selecção das disposições que devem figurar no Tratado Fundamental

4. A selecção dos artigos a inserir no Tratado Fundamental requer, evidentemente, o maior cuidado. Os autores do relatório do Instituto de Florença concluíram que seria

preferível apresentar no Tratado Fundamental os objectivos essenciais de cada uma das políticas da União.

Ao contrário de uma Constituição que se limita, para além das liberdades e direitos fundamentais dos cidadãos, a definir a organização dos poderes públicos e respectivas competências, os Tratados fundadores das Comunidades e da União descrevem, por vezes pormenorizadamente, os objectivos das políticas que as instituições europeias devem conduzir. Assim, essas políticas fazem parte do pacto fundamental entre os Estados-Membros da União. Os autores do Relatório de Florença consideraram que deveriam ser contempladas no Tratado Fundamental.

5. O Relatório inclui apenas no Tratado Fundamental as disposições relativas à composição e funções das instituições e aos processos de votação. Poder-se-ia considerar a hipótese de acrescentar, por exemplo, as disposições relativas às competências do Tribunal de Justiça, à tramitação do procedimento de co-decisão ou à celebração de acordos internacionais. A Comissão considera ainda que as disposições relativas à aplicação territorial dos Tratados, ao regime linguístico e à sede das instituições deveriam ser contempladas no Tratado Fundamental.

(c) Limites da não alteração do direito

6. O Relatório do Instituto Universitário Europeu esforçou-se por **reorganizar os Tratados "sem alterar o direito"**. Apesar do modelo de Tratado assim elaborado e apresentado em anexo ser bastante atraente, é necessário reconhecer que a obrigação de "não alterar o direito" introduz uma certa rigidez no texto do Tratado Fundamental que decorre, nomeadamente, do facto de o âmbito de aplicação de determinadas disposições que figuram no Tratado CE ter de ser restringido quando estas forem transferidas para o Tratado Fundamental. Assim, a cláusula 13 garante ao cidadão que se dirija por escrito a uma instituição o envio de uma resposta na mesma língua e refere ainda que este direito se aplica quando a questão do cidadão se situa "no âmbito do Tratado CE "; a cláusula 52 especifica que o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões assistem o Conselho e a Comissão "nas atribuições confiadas à Comunidade Europeia"; a cláusula 58 prevê que o Parlamento Europeu possa adoptar uma moção de censura contra a Comissão relativa à sua gestão das "acções da CE", etc.

A Comissão considera que uma tal operação de reorganização dos Tratados deveria proceder igualmente a pequenos ajustamentos que melhoram a qualidade dos textos sem alterar o seu equilíbrio geral. Com efeito, o objectivo de respeitar o direito existente é actualmente e continuará a ser essencial para a Comissão.

3. CONCLUSÃO

A Comissão propõe que a Conferência se pronuncie sobre a oportunidade de dar início a uma reorganização e simplificação dos Tratados, à luz nomeadamente dos trabalhos técnicos realizados pelo Instituto Universitário de Florença, bem como do trabalho de fusão dos Tratados efectuado em aplicação da Declaração nº 42 do Tratado de Amesterdão.

A Comissão considera irrealista supor que a actual Conferência Intergovernamental possa proceder a esta reorganização dos Tratados, tendo em conta as limitações de calendário.

Em contrapartida, o interesse político deste exercício justifica que a Conferência Intergovernamental em curso defina um procedimento e um calendário para a sua realização. De qualquer forma, este trabalho não deve interferir de modo algum com o processo de alargamento.
